

**EVOLUCION DE LA POLITICA INDIGENISTA EN ARGENTINA
EN LA DECADA DE LOS NOVENTA.**

Laura Cecilia Mombello
-Universidad Nacional del Comahue –
(UNC)
-Instituto de Desarrollo Económico y Social-
(IDES)

Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective

Coordinado por el
Center for Latin American Social Policy
-CLASPO-
The University of Texas at Austin

Neuquén, Octubre 2002

Índice

| | |
|---|----|
| 1. <i>Política social e indigenismo</i> | 3 |
| 2. <i>Hacia el reconocimiento</i> | 6 |
| 2.a. Antecedentes contextuales de la reforma Constitucional | 7 |
| 2.b. Antecedentes jurídicos de la reforma Constitucional. | 9 |
| 2.c. Implicancias de la reforma de la Constitución Nacional..... | 11 |
| 3. <i>El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas</i> | 15 |
| 4. <i>La implementación de planes y programas indigenistas en los noventa</i> | 16 |
| 4.a. Salud | 17 |
| 4.b. Educación | 17 |
| 4.c. Tierras | 18 |
| 4.d. Participación indígena..... | 19 |
| 5. <i>Los proyectos de “desarrollo” y la cooperación internacional</i> | 21 |
| 5.a. Pueblos Indígenas y MERCOSUR | 23 |
| 6. <i>Resumen y conclusión</i> | 24 |
| 7. <i>Bibliografía</i> | 25 |

1. Política social e indigenismo.

En Argentina la conceptualización de la política indígena como política social es bastante reciente. El Estado Nacional se caracterizó por negar históricamente la existencia de la población indígena en su territorio, lo que derivó en políticas de exterminio físico y cultural que se extendieron hasta bien entrado el siglo XX. Un fuerte impulso homogenizador llevó a la invisibilización de la población indígena, y al mismo tiempo al borramiento de las pertenencias de origen de una enorme masa de inmigrantes, quienes llegaron a estos territorios a fines del siglo XIX y principios del XX. Tal inmigración, procedente de Europa, fue la respuesta a una política activa por parte del Estado Nacional que se propuso “poblar” el territorio con el fin de fundar una nación “civilizada”.

Más allá de los dramas sociopolíticos que atraviesan la historia nacional, la constitución de la población argentina como fruto de un “crisol de razas” se fue consolidando como mito fundante de la argentinidad (Briones, 2001). La prácticas homogeneizadoras aplicadas sistemáticamente por el Estado, especialmente a través de su sistema educativo, se corresponde con esta forma de concebir la identidad nacional. Así es como lo indígena no aparece en la agenda nacional hasta mediados de 1980.

La falta de datos censales, demográficos y económicos específicos sobre este sector de la población son un efecto de este proceso de invisibilización y borramiento de lo indígena por parte del Estado. El proceso de reconocimiento y la instalación en la opinión pública de la problemática propia del sector es el fruto de una lucha por parte de los distintos Pueblos Indígenas que habitan en el país.

Así, si a partir de los ochenta y fundamental en los noventa, podemos encontrar acciones estatales tendientes a un tibio reconocimiento (sobre todo desde el campo jurídico) esto no es tanto mérito de un Estado nacional que decide a revisar sus prácticas, como “concesiones” del mismo a las exigencias de los Pueblos Indígenas. La distancia entre la jurisprudencia que avanza en el reconocimiento, y las prácticas del Estado que perpetúan sistemas de proteccionismo, habrá que leerla entonces en esta clave.

Actualmente no existen datos oficiales¹ acerca de la cantidad de población indígena en el país. Se estima que rondan aproximadamente las 900.000 personas, esta estimación surge en función de los datos aportados por las mismas organizaciones indígenas y ONGs que trabajan sobre esta problemática. Según las mismas fuentes la mitad de la población total vive en comunidades, la población indígena que vive en comunidades representa el 1,5% de la población total del país, siendo muy

¹ Por lo tanto para la reconstrucción y sistematización de los datos que se aportan a lo largo del presente trabajo se apeló a diversas fuentes, entre las que se destacan el documento presentado por el Estado Argentino ante Naciones Unidas en 1999, el apartado sobre Argentina de los documentos de IWGIA editados desde el año 1993 a la fecha y la obra de Carrasco, M. (2000) “Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina”.

despareja su distribución a lo largo del territorio. En algunas provincias del norte argentino la población indígena alcanza niveles del 17 % y 25%. Al momento se reconocen 19 pueblos indígenas con una importante diversificación lingüística².

Distribución de los pueblos indígenas por regiones:

| Región | Pueblos |
|---|---|
| <p>Noreste</p> <p><u>Provincias:</u> Formosa, Chaco, Santa Fe, Misiones.</p> | <p>Toba Mocoví Pilagá Wichi Chulupi Mbya-Guarany Chorote</p> |
| <p>Noroeste</p> <p><u>Provincias:</u> Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, San Juan, La Rioja, Santiago del Estero.</p> | <p>Kolla Wichi Toba Tapiete Tupí-Guarany Chulupí Chorote Diaguita-Calchaquí Chané Chiriguano Huarpe</p> |
| <p>Sur</p> <p><u>Provincias:</u> Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego</p> | <p>Mapuche Tehuelche Ona Yagan</p> |
| <p>Central</p> <p><u>Provincias:</u> Mendoza, La Pampa, Buenos Aires</p> | <p>Mapuche Huarpe Rankulche Toba Kolla</p> |

² Al respecto Carrasco, M. Apunta que las diferencias lingüísticas al interior de los pueblos indígenas “podrían derivar en una ampliación de su número en el futuro. Por ejemplo el caso del pueblo Omaguaca que afirma su diferencia del pueblo Kolla y su deseo a no ser incluido como parte de este último” (2000, 8)

Si bien no se cuenta tampoco con índices de pobreza, distribución del ingreso, inserción en el mercado de trabajo, acceso a servicios de salud y educación de la población indígena específicamente; resulta evidente que la distribución de esta población a lo largo del territorio coincide con las áreas del país donde se localizan los mayores índices de necesidades básicas insatisfechas (Carrasco, 2000).

Distribución de las comunidades de los Pueblos Indígenas



Teniendo en cuenta una serie de factores que afectan gravemente a las poblaciones indígenas, entre otros la desarticulación de los sistemas económicos originarios, el acceso restringido o nulo a los recursos naturales, la expropiación de sus territorios, los lugares donde viven seriamente transformados por la urbanización o proyectos productivos de distinta índole que deterioran francamente las condiciones medioambientales y con ellas, la calidad de vida de las poblaciones; podemos inferir el importante grado de vulnerabilidad de las mismas.

Los programas específicos para población indígena son relativamente recientes, sin embargo el sector fue alcanzado de forma dispar por distintos tipos de planes tanto nacionales como provinciales, destinados a la población en general. Especialmente por programas de asistencia social, entre ellos el Programa de Alimentación y Nutrición Infantil (PRANI), el Programa de Huertas Comunitarias (PROHUERTA), el Programa Social Agropecuario (PSA), el Programa de Ayuda Solidario para Mayores (ASOMA) y el Programa Social Educativo (PSE). Sin embargo el impacto de estos programas sobre el mejoramiento de la calidad de vida de la población en general, y de los indígenas en particular, es mínimo; debido a una serie de irregularidades estructurales que dificultan su efectiva llegada a destino.

2. Hacia el reconocimiento

A partir de la reapertura democrática en 1983 ha habido avances significativos en relación al reconocimiento de la existencia y de los derechos específicos de los Pueblos Indígenas en el campo jurídico. Aunque en términos generales podemos observar que, la brecha que separa la letra de la ley de las políticas públicas, tanto a nivel nacional como provincial, es aún muy grande.

Por otra parte es necesario señalar que los Estados provinciales asumen distintas políticas ante quienes identifica como sus “otros internos” (Briones, 1998), mientras que algunos elaboran leyes específicas que contemplan derechos indígenas y la necesidad de garantizar la participación de los mismos en las instancias de toma de decisiones, otras aún conservan un marcado sesgo paternalista y asistencialista.

Sin embargo, a pesar de la falta de implementación efectiva de aspectos importantes de la legislación³ tanto a nivel nacional como provincial, es importante destacar que la aparición misma de una legislación específica está marcando una modificación substancial en la forma de concebir la constitución poblacional de la nación.

En este sentido el reconocimiento explícito de las poblaciones indígenas y sus derechos introducidos en la última reforma de la Constitución Nacional en 1994, marca un hito importante.

³ Si bien son varios los aspectos fundamentales en los que no se logra dar pasos significativos, quizás el de la falta de consulta y participación en la toma de decisiones que afectan directamente los intereses indígenas sea uno de los más sintomáticos.

Los derechos indígenas son reconocidos en el artículo 75, inciso 17 de la carta magna, en el mismo se establece que corresponde al Congreso:

“Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargo. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.”

Esta introducción en la Constitución Nacional de los derechos indígenas implica un paso importante hacia el reconocimiento dado desde un Estado que se caracterizó por la negación de los componentes indígenas y afro de su población. Por primera vez se asume la pluralidad constitutiva de la Nación poniendo en tela de juicio el mito de la Argentina blanca y europea. Al mismo tiempo, al menos en el plano discursivo, asistamos un cambio de modelo, en el cual el Estado pasa de la indiferencia al reconocimiento; y de una fuerte tendencia a la homogenización de sus componentes indígenas, a posicionarse como garante del respeto a su identidad y de los derechos que tal respeto implican.

2.a. Antecedentes contextuales de la reforma Constitucional

La inclusión del reconocimiento de la preexistencia de la población indígena y sus derechos específicos expresados en la reforma constitucional de 1994 son fruto de un proceso que comenzó una década antes. En él se combinaron una serie de situaciones coyunturales entre las que se destacan la reorganización de los Pueblos Indígenas y sus incesante lucha por el reconocimiento de sus identidades y sus derechos⁴; el inicio del proceso democrático que creó espacios de discusión y permitió incorporar en la agenda del Estado una serie de problemáticas (dentro de las cuales se incluye la indígena) vedadas hasta ese momento; y un marco internacional en el cual los derechos de los Pueblos Indígenas venían siendo considerados y reconocidos.

En el contexto de la reapertura democrática en Argentina, un amplio espectro de la sociedad política y civil se articula comprometiéndose con la ampliación y profundización de la democracia en la esfera pública. Estos “nuevos movimientos sociales” tienen al repertorio de los derechos humanos como eje discursivo que direcciona sus acciones políticas (Jelin, 1987).

⁴ Estas luchas fueron libradas en diferentes campos, dentro de los cuales el jurídico fue solo uno de ellos; por otra parte tales luchas fueron llevadas a delante por los distintos Pueblos Indígenas tanto en Buenos Aires como en las distintas localidades del interior del país.

La defensa de los derechos humanos, como tema y problema, se instala con mucha fuerza en la opinión pública a partir del conocimiento de los hechos aberrantes cometido por la dictadura. Sin embargo el lugar preponderante que ocuparon la discusión y puesta en vigencia de los derechos humanos no se circunscribió al problema de el genocidio político exclusivamente. Los organismos de derechos humanos hicieron también suyo el reclamo de sectores marginados y minoritarios de la sociedad, entre ellos el de la población indígena del país⁵.

Así en principio parece que los derechos indígenas se incluyen dentro de la gama de derechos económico-sociales que se busca extender al conjunto de la población, en el marco del proceso de democratización.

A nivel internacional la explosión del tema y la problemática indígena data de la década de 1970, en la cual aparecen en distintas parte del mundo organizaciones indígenas y grupos de apoyo que se solidarizan con los planteos de estas organizaciones⁶.

Dentro de los movimientos que se articulan con las demandas indígenas encontrando intereses comunes se destacan los grupos ecologistas, que recurrentemente denuncian las agresiones al medio ambiente. Esta degradación medioambiental a menudo es un efecto de prácticas extractivas indiscriminadas en zonas que tradicionalmente habitan poblaciones indígenas. Por su parte los Pueblos Indígenas del mundo han salido históricamente a defender sus territorios de la expansión capitalista de occidente. Es así como los intereses de los movimientos ecologistas y de los movimientos indígenas resultan muchas veces coincidentes presenciándose la recurrencia de la articulación entre ambos.

Un efecto de este proceso en el marco internacional ha sido la sensibilidad hacia la temática desarrollada por diversas entidades financieras, que incluyen dentro de sus programas de ayuda económica, la variable indígena. Una muestra de esto es la “Directiva operacional sobre Pueblo Indígenas” del Banco Mundial; la resolución “Sobre la acción requerida internacionalmente para proporcionar una protección efectiva a los Pueblos Indígenas”, del Parlamento de la Unión Europea y la firma del “Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe” en 1992.

⁵ Como ejemplo de la importancia del accionar de los organismos de derechos humanos en relación al tema indígena puede citarse la organización de las “Primeras Jornadas de la Indianidad”. Estas se desarrollaron el 14 y 15 de abril de 1984 en la ciudad de Buenos Aires, y fueron convocadas y organizadas por la Subcomisión para los Derechos del Indio, de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH). El objetivo de las mismas era promover la defensa de los derechos de la población indígena y el desarrollo de sus comunidades, con el objetivo de dar cumplimiento a los postulados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas (Mombello, 1991).

⁶ En relación a los hitos más significativos pueden señalarse la Declaración de Barbados en 1971, el Primer Parlamento Indígena de Sud América en 1974, la Creación del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas en 1975 y la firma de la Declaración de Barbados II en 1977 (Carrasco, 2000).

2.b. Antecedentes jurídicos de la reforma Constitucional.

Sin duda el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo aprobado en 1989, es el marco legal internacional más importante, que de alguna manera sirve de disparador para el armado del corpus legislativo nacional.

El Convenio es adoptado por la Nación Argentina a través de la ley 24071 y aporta algunos de los conceptos fundamentales que luego son retomados por la legislación argentina sobre el tema. Entre ellos es de destacar la nominación de “pueblos indígenas”; el criterio de “autoidentificación” para determinar la población sobre la que debe tener alcance la legislación específica; la definición de “territorio” como la “totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan”; la legitimación del derecho de uso y administración de los recursos naturales que hubiera en sus territorios; y la declaración de la centralidad de la “participación” de los Pueblos Indígenas en los asuntos que los afecten.

Otro avance significativo aunque aún no tiene carácter de antecedente jurídico, lo constituye el proyecto de “Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, que fue terminado en 1994, lo importante de este proyecto es que en su elaboración participaron activamente y en número importante distintos representantes de pueblos indígenas además de agentes de diversos gobiernos y ONGs⁷.

Este proyecto incorpora un concepto crucial para el avance en el reconocimiento efectivo de las identidades de los pueblos indígenas, como es el “derecho a la libre determinación”⁸.

Sistematización del marco jurídico internacional

| | | | |
|------|--|----------------------|--|
| 1989 | Convenio 169 OIT | 1992 | Adoptado por Argentina Ley 24071 |
| | | 2000 2001 2002 | Ratificado por Argentina. El 3 de julio entró en vigencia. En junio debía presentarse el primer informe de cumplimiento. |
| 1994 | Proyecto Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas | | |

En Argentina sientan precedente la ley nacional de “Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes” (ley 23.302) sancionada en 1985 y reglamentada en

⁷ Actualmente este proyecto está en proceso de aceptación por parte de la Comisión de Derechos Humanos.

⁸ El mismo implica, entre otros aspectos de importancia, garantizar el derecho de los pueblos indígenas a determinar libremente su condición política y su desarrollo económico, social y cultural (art.3), manteniendo al mismo tiempo su derecho a “participar plenamente si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado” (art.4).

1989, y las leyes indígenas de las provincias de Formosa, Salta, Chaco, Misiones, Río Negro, Chubut y Santa Fe.

Las mismas no alcanzaron un grado importante de aplicación en la totalidad de sus articulados, por otra parte no todas ellas llegaron a ser reglamentadas, en muchos casos la sociedad política no arbitró los medios necesarios para una efectiva y plena aplicación de la ley. De esto se desprende que aun habiendo creado en varias instancias locales, el marco jurídico necesario para atender la especificidad de la población indígena, estos avances no se tradujeron directamente en directrices de políticas sociales destinadas al sector.

Sin embargo más allá de la escasa repercusión de la legislación específica en la vida efectiva de las poblaciones indígenas, estos antecedentes son importantes en la medida que resultaron de las luchas y demandas de los pueblos por su reconocimiento. Al mismo tiempo, otorgaron un nuevo espacio desde el cual legitimar las acciones y peticiones de los indígenas, y fueron abonando la conciencia social de la sociedad en su conjunto en relación a la necesidad y la importancia del reconocimiento de las particularidades.

Cuadro de avances legislativos, nacionales y provinciales:

| AÑO | Leyes indigenistas | Jurisdicción |
|------|--|------------------------|
| 1985 | Ley 23.302 de “Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes” | Nacional |
| 1984 | Ley 426 “Integral del aborígen” | Provincia de Formosa |
| 1986 | Ley 6373 de “Promoción y Desarrollo del aborígen” | Provincia de Salta |
| 1987 | Ley 3258 “Ley del aborígen” | Provincia de Chaco |
| 1988 | Ley 2287 “Integral del Indígena” | Provincia de Río Negro |
| 1989 | Ley 2727 | Provincia de Misiones |
| 1991 | Ley 3657 “Establecimientos de normas tendientes a la preservación social y cultural de las Comunidades Aborígenes” | Provincia de Chubut |
| 1993 | Ley 11078 | Provincia de Santa Fe |

En todas las leyes se insiste en la “preservación”, “mejoramiento”, “promoción”, “respeto”, “desarrollo”, y “participación” de los Pueblos Indígenas, esta serie de declaraciones discursivas parecen atender a las necesidades de reconocer la existencia de un tipo particular de ciudadano.

En este sentido la ley nacional hace punta fijando como de “interés nacional la atención y apoyo, la defensa y desarrollo de los aborígenes y comunidades indígenas existentes en el país”. La finalidad explícita de esta ley es “la plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la nación” preservando los valores y modalidades propias. Para lo cual establece cuatro áreas prioritarias: política de tierras, cuestiones productiva, educación y salud.

Dentro de estas áreas se deberían desarrollar los “planes” que la ley promueve implementar, los cuales deberían permitir el “acceso a la propiedad de la tierra y el

fomento de su producción agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal en cualquiera de sus especializaciones, la preservación de sus pautas culturales en los planes de enseñanza y la protección de la salud de sus integrantes”.

Por su parte las leyes provinciales si bien no son idénticas, en su conjunto apuntan al desarrollo del sector indígena visibilizándolos como aquellos sujetos con mayor nivel de vulnerabilidad dentro de la población Argentina. En este sentido en los textos de las leyes abundan las referencias a la “extrema pobreza”, la “miseria”, “marginalidad y atraso” del sector indígena en relación “al conjunto de la población”. En concordancia con estas conceptualizaciones las leyes tienden a garantizar, por ejemplo, “la propiedad de la tierra y otros recursos productivos en **igualdad de derechos**⁹ con los demás ciudadanos”.

De allí que lo que se entiende como “participación indígena” en estas leyes se reduzca al acceso de este sector a los beneficios de los que (supuestamente) goza el conjunto de la ciudadanía. Así cuando debe establecer normas para los Pueblos Indígenas, el Estado se concibe a sí mismo frente a este tipo particular de ciudadano como agente educador, y como agente proveedor de recursos y asistencia. Esta forma de concebir tanto a los Pueblos Indígenas, como la relación del Estado con ellos, deriva en una legitimación de las prácticas proteccionistas y tutelares, que finalmente atentan contra el respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos.

A partir de estas aproximaciones legislativas se expresan una serie de dilemas, dentro de los cuales uno de los más problemáticos gira en torno a cómo articular derechos diferenciados con igualdad ciudadana, y cual es el rol del Estado en este sentido. Efectivamente la imparcialidad del Estado a la hora de arbitrar entre las iniciativas que requieren “protección externa” de los derechos culturales de un pueblo y aquellas que finalmente se convirtieron en restricciones internas, es cuestionable (Hale, 2001). Ya que las políticas de reconocimiento exceden la tensión lógica entre universalismo y particularismo, y se presentan como una “solución de compromiso” entre discursos anclados en parámetros democráticos y “trayectorias concretas” (históricamente no democráticas) de tratamiento de la diversidad, “entramadas a niveles sub-estatal, estatal y supra-estatal” (Briones, 2001).

2.c. Implicancias de la reforma de la Constitución Nacional

La aceptación y reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas tal como aparecen expresados en la reforma del artículo 75, inciso 17 de la actual Constitución Nacional, además de contar con los antecedentes ya señalados, reconoce los aportes realizados por diferentes sectores sociales incluyendo los indígenas. Los cuales además de articularse con otros grupos y organismos no indígenas, llevaron adelante un profuso activismo que resultó decisivo a la hora de abrir los espacios de discusión en la Convención Constituyente.

⁹ El resaltado es propio.

En relación al aporte de sectores no indígenas en este proceso es importante resaltar las Primeras Jornadas “Los indígenas en la reforma de la constitución Nacional”, organizadas en el año 1990 por la Subsecretaría de los Derechos Humanos de la Nación, en las cuales se constituyó el Foro Permanente por los Derechos de los Pueblos Indígenas. Y la labor del Equipo Nacional de Pastoral Aborigen de la Iglesia Católica (ENDEPA) que a lo largo de 1993 ofreció una serie de charlas y talleres a distintas comunidades indígenas, para tratar la necesidad de que la reforma constitucional contemplara los derechos específicos del sector.

Finalmente se presentaron 84 proyectos de reforma del articulado correspondiente al tema indígena, entre ellos se encontraban algunos elaborados por Organismos de Derechos Humanos (como por ejemplo los de la APDH y el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (MEDH)) y por organizaciones indígenas como la Asociación Indígena de la República Argentina (AIRA).

Por su parte, las provincias en algunos casos ya habían reformado sus constituciones en relación al tema indígena, y otras lo hicieron como modo de refrendar lo actuado a nivel nacional. Entre las provincias que decidieron reformular los artículos referidos a la población indígena se encuentran: Chaco, Jujuy, Salta, Formosa, Buenos Aires, La Pampa, Río Negro, Neuquén y Chubut.

Cuadro de las reformas Constitucionales por año y jurisdicción

| Año | Reforma Constitucional | Provincia |
|------|--|-----------|
| 1986 | Artículo 50: “La Provincia, deberá proteger a los aborígenes por medio de una legislación adecuada que conduzca a su integración y progreso económico y social”. | Jujuy |
| 1988 | Artículo 42: “El Estado reconoce al indígena rionegrino como signo testimonial y de continuidad de la cultura aborigen preexistente, contributiva de la identidad e idiosincrasia provincial. Establece las normas que afianzan su efectiva incorporación a la vida regional y nacional, y le garantiza el ejercicio de la igualdad en los derechos y deberes. Asegura el disfrute, desarrollo y transmisión de su cultura, promueve la propiedad inmediata de las tierras que posee, los beneficios de la solidaridad social y económica para el desarrollo individual de su comunidad, y respeta el derecho que les asiste a organizarse”. | Río Negro |
| 1991 | Artículo 79: “La Provincia reconoce al aborigen su identidad étnica y cultural, siempre que con ello no se violen otros derechos reconocidos en esta Constitución; y asegura el respeto y desarrollo social, cultural y económico de sus pueblos, así como su efectivo protagonismo en la toma de decisiones que se vinculen con su realidad en la vida provincial y nacional. Asegura la propiedad de tierras aptas y suficientes; las de carácter comunitario no podrán ser enajenadas ni embargadas. La utilización racional de los | Formosa |

| | | |
|------|---|--------------|
| | bosques existentes en las comunidades aborígenes requerirá el consentimiento de estos para su explotación por terceros y podrán ser aprovechados según sus usos y costumbres conforme con las leyes vigentes”. | |
| 1994 | Artículo 36, inciso 9: “De los Indígenas. La Provincia reivindica la existencia de los pueblos indígenas en su territorio, garantizando el respeto a sus identidades étnicas, el desarrollo de sus culturas y la posesión familiar y comunitaria de las tierras que legítimamente ocupan”. | Buenos Aires |
| 1994 | Artículo 37: “La Provincia reconoce la preexistencia de los pueblos indígenas, su identidad étnica y cultural, la personería jurídica de sus comunidades y organizaciones; y promueve su protagonismo a partir de sus propias instituciones; la propiedad comunitaria inmediata de la tierra que tradicionalmente ocupan y las otorgadas en reserva. Dispondrá la entrega de otras aptas y suficientes para su desarrollo humano, que serán adjudicadas como reparación histórica en forma gratuita, exentas de todo gravamen. Serán inembargables, imprescriptibles, indivisibles e intransferibles a terceros. El Estado les asegura: a) La educación bilingüe e intercultural b) La participación en la protección, preservación, recuperación de los recursos naturales y de los demás intereses que les afecten y en el desarrollo sustentable. c) Su elevación socio-económica con planes adecuados d) La creación de un registro especial de comunidades y organizaciones indígenas”. | Chaco |
| 1994 | Artículo 6, 2do. Párrafo: “La Provincia reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas”. | La Pampa |
| 1994 | Artículo 3, inciso d: “Serán mantenidas y aún ampliadas las reservas y concesiones indígenas. Se prestará ayuda técnica y económica a estas agrupaciones, propendiendo a su capacitación y la utilización racional de las tierras concedidas, mejorando las condiciones de vida de sus habitantes y tendiendo a la eliminación progresiva de esta segregación de hecho”. | Neuquén |
| 1994 | Artículo 34: “La Provincia reivindica la existencia de los pueblos indígenas en su territorio, garantizando el respeto a su identidad. Promueve medidas adecuadas para preservar y facilitar el desarrollo y la práctica de sus lenguas, asegurando una educación bilingüe e intercultural, se reconoce a las comunidades indígenas existentes en la Provincia: 1. La posesión y propiedad comunitaria sobre la tierra que tradicionalmente ocupan. El Estado puede regular la entrega de otras aptas y suficientes para el | Chubut |

| | | |
|------|---|---|
| | <p>desarrollo humano. Ninguna de ellas es enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes y embargos.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. La propiedad intelectual y el producido económico sobre los conocimientos teóricos y/o prácticos provenientes de sus tradiciones cuando son utilizados con fines de lucro. 3. Su personería jurídica. 4. Conforme a la ley, su participación en la gestión referida a los recursos naturales que se encuentren dentro de las tierras que ocupan y a los demás intereses que los afectan”. <p>Artículo 95: “El Estado brega por la racional administración de las tierras fiscales tendiendo a promover la producción, la mejor ocupación del territorio provincial y la generación de genuinas fuentes de trabajo. Establece los mecanismos de distribución y adjudicación de las tierras fiscales en propiedad reconociendo a los indígenas la posesión y propiedad de las tierras que legítimamente ocupan”.</p> | |
| 1998 | <p>Artículo 15: “Pueblos Indígenas..</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La Provincia reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas que residen en el territorio de Salta. Reconoce la personalidad de sus propias comunidades y organizaciones a efectos de obtener la personería jurídica y la legitimación para actuar en las instancias administrativas y judiciales de acuerdo con lo que establezca la ley. Crease al efecto un registro especial. Asegura su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y demás intereses que los afecten de acuerdo a la ley. II. El Gobierno Provincial genera mecanismos que permitan, tanto a los pobladores indígenas como no indígenas, con su efectiva participación, consensuar soluciones en lo relacionado con la tierra fiscal, respetando los derechos de terceros.” | Salta |
| 1994 | Reforma de la Constitución Nacional | Referida a los pueblos indígenas: Artículo 75, inciso 17 |

3. El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas

El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), es la agencia indigenista del Estado Nacional, la creación del mismo estaba prevista en la Ley 23302 sancionada en 1985, tal como señaláramos anteriormente, pero este punto de la ley fue reglamentado recién 1989. La ley original preveía la organización del INAI “como entidad descentralizada con participación indígena, que dependerá en forma directa del Ministerio de Salud y Acción Social”.

Sin embargo la efectiva implementación del Instituto no se ajustó a lo previsto en la ley. En lugar de constituirse como un organismo descentralizado, quedó bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social, por lo tanto no cuenta con la autonomía necesaria para dar curso a políticas que se ajusten a la necesidades y aspiraciones del sector. A esto se suma una escasa asignación de presupuesto para su funcionamiento por parte del Estado, lo que obstaculiza seriamente la capacidad de agencia del Instituto. Finalmente la falta de participación real y efectiva del sector indígena en la conducción e implementación de políticas del INAI, profundiza su carácter endeble, ambiguo y contradictorio.

Concretamente el INAI se encuentra supeditado a los vaivenes de las coyunturas políticas que atraviesan las instituciones. Esta situación se agudizó en los últimos tres años, debido a la fuerte inestabilidad de las estructuras políticas nacionales.

En los noventa el INAI jugó un papel importante como organismo de propaganda del Estado en relación a la atención del sector indígena. Al mismo tiempo para los Pueblos Indígenas que habitan en el territorio la política del Instituto, fue leída de distintas maneras, que oscilaron entre ver en el INAI una agencia que reproducía políticas asistencialistas y/o un eventual aliado ante gobiernos provinciales, muchas veces bastantes más intransigentes. En estos últimos casos, es decir, ante situaciones conflictivas en las cuales el Estado local y el Pueblo Indígena de referencia no podían dialogar, el INAI asumió un rol mediador intentando garantizar a los indígenas la aplicación de los derechos otorgados por la Constitución Nacional.

Además de los programas del INAI, los pueblos originarios son alcanzados por políticas sociales más amplias destinadas al conjunto de la población (como el “Plan Trabajar” y el “Plan Jefes y Jefas de Familia”, ambos subsidios destinados a la población desocupada), y por aquellas otras implementadas desde el Centro Nacional de Organizaciones de Comunidades (CENOC).

Tanto el INAI como el CENOC, dependen de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación; esto implica que la totalidad de los planes y subsidios quedan bajo la órbita de los programas de asistencia del Estado Nacional. Sin embargo en el caso de los planes que no son específicos para los Pueblos Indígenas, y por lo tanto no se canalizan necesariamente a través del INAI y el CENOC (como el “Plan Trabajar” y el “Plan Jefes y Jefas de Familia”, anteriormente citados), los Municipios cobran un papel protagónico, ya que es a través de ellos que se efectiviza el reparto de este tipo de subsidios.

De lo expuesto se desprende que las políticas indigenistas nos son las únicas que alcanzan a este sector de la población, por lo tanto el mismo se ve ante la encrucijada de articularse con distintos niveles de institucionalidad. A la complejidad de verse atravesados por la instancia Nacional y Provincial, los Pueblos Indígenas, deben agregar las instancias Municipales y también Transnacionales.

Volviendo al INAI, es importante tener en cuenta que la década del noventa fue fundante para el Instituto, implementado en 1989, comenzó a expandir y desarrollar su actividad durante la década de gobierno menemista.

En términos generales el INAI apunta a mejorar las condiciones de la vida de los indígenas, en este sentido el otorgamiento de becas para estudiantes y los subsidios para emprendimientos productivos familiares constituyeron los dos ejes principales de erogación de recursos por parte del Instituto.

Por su parte el CENOC se concentró en la capacitación de la dirigencia indígena en función de otorgarles los elementos necesarios para relacionarse con los organismos internacionales. Concretamente se prestó asesoramiento acerca de cómo elaborar proyectos, a fin de que sean ellos mismos quienes pueden suscribir planes, proyectos y programas que desde las distintas agencias financieras internacionales se promueven para el sector.

4. La implementación de planes y programas indigenistas en los noventa.

Especialmente a partir de 1995 comienzan a proliferar los planes y programas destinados específicamente al sector indígena. Atienden particularmente a tres áreas: salud, educación y tierras.

En algunos casos los mismos resultaron intentos de regular situaciones que mantenían a la población indígena en franca desventaja en relación al resto de la población del país y que no habían sido atendidas hasta ese momento. En otros, solo se trataba de cambios en la denominación y en el órgano de aplicación de planes o programas, que ya se venían desempeñando desde alguna otra dependencia del Estado y que, efectivamente, llegaban al mismo tipo de población. Estas modificaciones sin embargo permitían anuncios grandilocuentes, hechos generalmente por el presidente de entonces, en algún acto oficial.

El alcance de estos planes es dispar, en muchos casos depende de la posibilidad o imposibilidad de articular convenios entre la agencia del estado Nacional y los gobiernos provinciales, los cuales no siempre cuentan con dependencias del Estado específicas para la problemática indígena. En los casos en los cuales las provincias carecen de tal estructura los convenios se establecen con distintas dependencias, como los ministerios de acción social, los consejos de educación, o las dependencias que administran las tierras fiscales provinciales, según el caso.

La participación de los pueblos originarios es nula en la elaboración de tales planes y programas, y su ingerencia en la etapa de implementación concreta es también

muy irregular. Las posibilidades de participación efectiva se encuentran fuertemente permeadas por las distintas instancias de articulación y/o confrontación entre las organizaciones y comunidades indígenas y los diferentes niveles y estructuras políticas intervinientes.

4.a. Salud

En 1995 se creó el Programa de Salud de los Pueblos Indígenas, el mismo reconoce como antecedente al Programa de Fortalecimiento de Atención Primaria a la Salud de las Comunidades Indígenas, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación. Este programa proveyó equipamiento y capacitación a 250 agentes sanitarios indígenas en cinco provincias del noroeste argentino. La implementación del mismo se había llevado adelante en el marco de la grave situación que los rebrotes de cólera habían generado en el norte del país.

El Programa de Salud de los Pueblos Indígenas plantea un abordaje integral del problema de salud de las comunidades, contando entre sus principales logros la atención de una población de 40.000 personas, la contratación de 250 agentes sanitarios indígenas a través de convenios con el Ministerio de Trabajo de la Nación, la conformación de un equipo interdisciplinario a nivel nacional con representación indígena y la articulación con los programas de la Dirección de Salud Materno-Infantil. El Programa se desarrolló en las provincias de Salta, Jujuy, Chaco, Formosa y Misiones.

En coordinación con el Instituto de Comunidades Aborígenes (ICA), ente autárquico dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia de Formosa, desde el INAI se implementó un proyecto de fortalecimiento de las actividades de atención primaria de la salud de los agentes sanitarios y parteras tradicionales indígenas.

Cinco años después, en el 2000, el Ministerio de Salud de la Nación impulsó el “Programa de Apoyo Nacional de Acciones Humanitarias para las Poblaciones Indígenas” (ANAHI) que pretende “poner en práctica el artículo de la ley indígena nacional 23302 que garantiza el derecho a la salud de las poblaciones indígenas”. Concretamente se trata de un cambio de nombre y una sustitución de responsables, del anterior “Programa de Salud de los Pueblos Indígenas”. Ya que el ANAHI apunta al establecimiento de un sistema de atención básica basado en el trabajo de agentes sanitarios indígenas comunitarios, tarea que aunque con deficiencias, ya se había puesto en marcha en 1995.

4.b. Educación

En materia educativa si bien se editaron algunos alfabetos y demás materiales didácticos en lenguas originarias, los planes se concentraron prioritariamente en la distribución de becas estudiantiles, con el fin de garantizar el acceso de los estudiantes indígenas a los distintos niveles de formación.

Así, en articulación con el Ministerio de Educación Nacional y dependencias semejantes de distintas provincias, el INAI promovió becas de nivel medio y en menor medida se otorgaron becas para los niveles terciarios y universitarios.

En 1997 se puso en marcha el “Programa de Apoyo a la Educación Intercultural Aborigen”, un programa de becas destinadas a alumnos indígenas regulares en escuelas de nivel medio, los que fueron presentados por las propias comunidades y organizaciones indígenas. Las becas contemplan subsidios para los estudiantes (que antes de la devaluación de peso argentino equivalían a US\$60), para un tutor que acompañe a un grupo de estudiantes por ciclo lectivo, y para la realización de talleres específicos con los profesores del nivel medio. Se logró poner en marcha 32 proyectos de este tipo en las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, Neuquén, Río Negro, Salta, Misiones y Santa Fe. Los mismos beneficiaron a 617 alumnos.

En cuanto al nivel terciario y universitario el programa de becas alcanzó apenas a 78 estudiantes (con un estipendio equivalente a US\$200 para el mismo período) repartidos en las provincias de Chaco, Chubut, Jujuy, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán.

La herramienta fundamental de este Programa fue la creación de la “Comunidad Educativa Intercultural” que, constituida por representantes de los distintos sectores involucrados (padres, tutores, docentes, directivos, representantes de organizaciones de la Comunidad) asumió en cada proyecto la responsabilidad de gestionarlo, tanto en los aspectos educativos, como económicos. También fue responsable de la evaluación final de cada proyecto.

Para la evaluación de los Programas de educación se realizaron en diciembre del 1996 y 1997 distintos talleres de “comunidades indígenas y educación”, con participación de tutores, docentes, maestros bilingües, padres, dirigentes indígenas de los pueblos Toba, Pilaga, Mocovi, Wichi, Guaraní, Mapuche, Tehuelche Diaguita-Calchaqui, Kolla y Tupi-Guaraní.

Es importante destacar que el sistema de becas se fue desgastando, con lo cual se efectivizó el otorgamiento de las mismas, pero el dinero llegó con retraso a sus destinatarios, situación que se agudizó a partir del año 2000.

En cuanto a la formación docente, el INAI en convenio con la Dirección de Educación Primaria de la provincia de Santa Fe, otorgó apoyo técnico y financiero para la formación de maestros bilingües de los pueblos Toba, Wichi y Mocovi en el Centro de Investigación y Formación para la Modalidad Aborigen (CIFMA).

4.c. Tierras

En 1996 se lanzó el Plan Nacional de Comunidades Aborígenes, cuyo punto principal estaba centrado en la cuestión de la tierra. Según declaraciones oficiales, el mismo se proponía medir y escriturar las tierras “para que las comunidades ejerzan el derecho de propiedad comunitaria establecido por la Constitución Nacional de

1994". En un plazo de dos años se aspiraba a completar la entrega de 250.000 hectáreas, y ampliar esta cifra en los años posteriores hasta alcanzar en total los 2.000.000 de hectáreas.

Para llevar adelante este proyecto en el mismo año se implementó el Plan Nacional de Regulación de Tierras Fiscales, destinado a las comunidades indígenas residentes en las provincias de Chubut, Jujuy y Río Negro. Sin embargo hasta el momento no hay avances significativos en este punto en ninguna de las tres provincias.

Al año 2001 la situación es la siguiente:

En Chubut se ha entregado un único título de propiedad a la comunidad Mallín, por un predio de 9.082 hectáreas, el mismo fija la prohibición de enajenación de las tierras por un plazo de 20 años, contraponiéndose al artículo de la constitución que no fija plazos al respecto. Por lo demás la participación indígena ha sido negada de hecho, a pesar de que el decreto 109/97 crea la figura de mediador indígena en el proceso de verificación y mensura. El Instituto Autárquico de Colonización no brinda a las comunidades la información suficiente, e impone los límites de las tierras sin consulta previa a las comunidades.

En Jujuy aunque aún no se ha concretado la regularización del sistema de tenencia de tierras, se avanzó significativamente en la constitución de la Comisión de Participación Indígena (CPI), que entenderá en todos los aspectos referidos al citado programa en esta provincia. Es de destacar que este avance se debe a la activa y masiva participación de los pueblos Atacama, Kolla y Omaguaca.

En Río Negro se constituyó un equipo "Coordinador Operativo de Campo" a cargo de mapuches, el mismo avanza en reuniones informativas para las comunidades, pero hasta el momento no se han realizado mensuras ni entrega de títulos.

4.d. Participación indígena

Como se desprende de lo expuesto hasta aquí la participación indígena ha sido muy limitada, en términos generales los distintos niveles del Estado no arbitran los medios para garantizar tal participación. Sin embargo muchas de las políticas indigenistas son el fruto de la presión ejercida por las luchas y demandas llevadas adelante por los distintos pueblos.

Así las políticas indigenistas, especialmente las implementadas a través del INAI, parecen apuntar más a cumplir un plan de "contención" de las demandas y de asistencia a las necesidades más urgentes, que a constituirse en un espacio de participación real y efectiva de los Pueblos Indígenas en la toma de decisión de las cuestiones que directamente les atañen.

A pesar de persistir en su rol tutelar en relación a las poblaciones indígenas, el Estado Nacional a través del INAI tuvo algunos intentos de generar espacios de participación genuinos, que aunque con fuertes contradicciones, merecen atención. Durante 1997 se lanzaron en forma paralela el Programa de Participación de Pueblos Indígenas" (PPI) y el CENOC.

El PPI fue financiado por la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, y apuntaba a arbitrar los medios para llevar adelante una consulta amplia a los Pueblos Indígenas sobre los distintos temas que les incumben. Esta consulta sería elevada a

las autoridades nacionales para que las contemplen en las futuras políticas indigenistas.

El desarrollo del Programa implicó la participación de comunidades y organizaciones indígenas e indigenistas, se realizaron encuentros en instancias locales y regionales, que culminaron en un Encuentro Nacional en septiembre de 1997. El resultado de ese encuentro que reunió a más de cien representantes de comunidades y organizaciones indígenas, fue la elaboración del Documento del Foro Nacional. En él los distintos Pueblos acuerdan básicamente sobre un conjunto de reivindicaciones en torno a tres conceptos básicos: “pueblos indígenas”, “territorio” y “organización”.

Estas conclusiones fueron entregadas al Poder Ejecutivo Nacional a través de quien en ese momento ocupaba el cargo de Secretario de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, e informadas a la Comisión de Población y Recursos Humanos y de Economía y Desarrollo Regional de la Cámara de Diputados de la Nación.

Por otra parte a través del CENOC se lanza el programa destinado a la capacitación de dirigentes indígenas. Este programa se financió mediante una donación del Banco Mundial otorgada por el Fondo Para el Desarrollo Institucional (IDF Grant for Indigenous People in Argentina). Su objetivo fue “el fortalecimiento de instituciones y comunidades indígenas con el fin de mejorar su participación en la toma de decisiones en proyectos autogestionados, gubernamentales y aquellos financiados por el Banco Mundial”. Para alcanzar tal objetivo apuntó a “la capacitación para el planeamiento, ejecución y evaluación de proyectos de etnodesarrollo, fortalecimiento de la red de instituciones representativas de los pueblos indígenas y fortalecimiento de la relación entre estos, el Gobierno y el Banco Mundial en lo que respecta a los proyectos de desarrollo”. Este programa alcanzó solamente a un poco más de una decena de dirigentes quedando al margen de la participación en el mismo la amplia mayoría del sector indígena.

Ambos Programas, uno apuntando a una amplia participación indígena y el otro a una participación selectiva y muy estrecha, trajo como consecuencia, confusión y confrontación entre los Pueblos Indígenas. Esta situación conflictiva se profundizó un año más tarde cuando el INAI crea el Consejo de Pueblos Indígenas (CPI), designando arbitrariamente a sus integrantes.

El CPI es creado por el INAI en 1998 como resultado de un fallo judicial que le impone la efectiva implementación de la participación indígena en el Instituto, tal como estaba estipulado en la ley de creación del INAI. Ante esta situación el INAI designa a un conjunto de los que considera representantes de los distintos pueblos indígenas del país, para constituir el CPI. Tal designación la realiza sin consultar, ni dar lugar en la participación del proceso de selección, a las comunidades y organizaciones indígenas. Con lo cual estas últimas repudiaron y desconocieron la representatividad de los dirigentes designados.

Supuestamente el Consejo designado es transitorio, el mismo regirá hasta que se realicen elecciones, sin embargo la concreción de tal proceso eleccionario queda supeditada a la decisión del INAI.

Otra cuestión ambivalente se relaciona con el reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades indígenas. Resulta ambivalente en dos sentidos, por un lado porque el reconocimiento que otorga el INAI es obviamente de la órbita del Estado Nacional y por lo tanto se da la paradoja de comunidades reconocidas por el INAI, pero no por los Estados provinciales. El reconocimiento otorgado por el INAI aparece así como un intento de homologar una situación francamente irregular a lo largo del territorio, pero su ingerencia es relativa en la medida que las provincias, apelando a la autonomía otorgada por el régimen federal, pueden desconocer dicho reconocimiento.

Por otro lado si bien la intención del INAI puede ser valorada positivamente, lo cierto es que los criterios para otorgar la personería jurídica fueron elaborados por un grupo de técnicos del organismo estatal, ignorando una vez más la importancia de la participación indígena en la implementación de políticas que los afectan.

Existen actualmente más de 800 comunidades indígenas en el país, de las cuales la mayoría carece de personería como comunidad indígena. Hasta el reconocimiento constitucional de 1994, las comunidades indígenas se inscribieron en la Dirección de Personas Jurídicas provinciales, tomando en la mayoría de los casos la forma de asociación civil. Bajo este régimen legal cuentan con personería jurídica provincial casi todas las comunidades de las provincias de Misiones, Chaco, Formosa, y Neuquén. En cambio en Chubut, Salta, Río Negro y Tucumán son escasísimas las comunidades que cuentan con personería jurídica.

En 1995, se dicta la resolución 781 creando bajo la órbita del INAI, el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI), que tiene como función mantener actualizada la nómina de comunidades inscriptas y no inscriptas. Un año más tarde se dictó la resolución SDS 4811/96 que modificó sustancialmente el tratamiento del tema, ya que en lugar de otorgar personerías jurídicas, lo que hace es reconocer la preexistencia de las comunidades.

La inscripción de la personería en el RENACI genera las exenciones impositivas al pago de impuestos nacionales sobre las tierras, así como del impuesto a las ganancias y al valor agregado.

5. Los proyectos de “desarrollo” y la cooperación internacional.

El INAI actúa como contraparte de distintos proyectos de “desarrollo” impulsados por agencias internacionales, destinados a mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas. Desde 1997 a la fecha se han puesto en marcha tres programas que cuentan con financiación extranjera. Ellos son el “Proyecto de Desarrollo Integral Ramón Lista”, el “Componente de Atención a la Población Indígena” del Programa de Atención a Poblaciones Vulnerables, y el “Proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas y Protección de la Biodiversidad”.

El “Proyecto de Desarrollo Integral Ramón Lista” cuenta con financiamiento de la Unión Europea (8.600.000 ECO durante cuatro años con contraparte nacional) y está destinado a la población wichi de Formosa. El mismo se propone el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades a través de la construcción de viviendas y edificios comunitarios, asesoramiento y recursos para lograr el autoabastecimiento de huertas y granjas, y también para el desarrollo de la apicultura, y la cría de animales menores. El objetivo explícito del proyecto es “mejorar las condiciones de vida de las comunidades wichi, a partir de la activación de un proceso de desarrollo endógeno y auto-sostenido que apunte a la conservación de su identidad cultural”.

En el año 2000 se puso en marcha este proyecto comenzando por el mejoramiento de las viviendas y la provisión de agua. El retraso con el que comenzó se debió a una demora en la disponibilidad de los fondos. Se estima que los beneficios del Proyecto alcanzan a 6.000 personas de la población wichi.

El “Componente de Atención a la Población Indígena” del Programa de Atención a Poblaciones Vulnerables cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (US\$ 5.000.000 en carácter de subsidio, para un período de tres años y con contraparte nacional). El mismo focaliza los recursos de financiamiento en la región noroeste, esto es en la selva tucumano-oranense y en el Parque Chaqueño árido de las provincias de Salta, Chaco, Formosa y Jujuy. Tal focalización obedece a que más de las tres cuartas partes de la población indígena no urbana se concentra en la regiones noroeste y Chaco, los departamentos comprometidos en el proyecto son los de NBI (necesidades básicas insatisfechas) más alto de todo el país. El programa beneficia a comunidades indígenas asentadas en esa zona que pertenecen a distintos pueblos.

El objetivo del programa es “fortalecer la capacidad de gestión operativa de las organizaciones indígenas de base y de segundo nivel”; apuntando al fortalecimiento institucional, pequeños proyectos y elaboración de materiales de apoyo para acompañamientos de proyectos.

Hasta el momento se han realizado mayormente diagnósticos sociales y reuniones de capacitación para la tramitación de personería jurídica y diseño de proyectos.

El “Proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas y Protección de la Biodiversidad” cuenta con un financiamiento de US\$ 6.000.000 aportados por el Banco Mundial, más un compromiso de aporte por parte del Estado Nacional. El objetivo de este proyecto es “mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas, fortaleciendo sus organizaciones sociales y culturales y asistiendo en la reducción de la pobreza”. Este objetivo pretende ser alcanzado a través de la promoción del “desarrollo sustentable con identidad”.

Se establecen para su puesta en marcha tres áreas indígenas protegidas en las provincias de Neuquén, Tucumán y Salta, como “programas experimentales sobre los cuales el Banco Mundial, las entidades de gobierno y las comunidades indígenas podrán derivar lecciones sobre protección, co-manejo de los recursos naturales, desarrollo sostenible, instrumentos culturalmente apropiados para la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de organizaciones y comunidades indígenas”.

5.a. Pueblos Indígenas y MERCOSUR

El proyecto del MERCOSUR tiene como objetivo principal la integración de los países del cono sur en función de desarrollar y potenciar la capacidad económica de la región. Si bien el mismo apunta al desarrollo y la integración en otras dimensiones como la social, cultural y política, lo cierto es que la preocupación por la dimensión económica primó por sobre las otras. Así desde el Tratado de Asunción de 1991, el proceso de integración MERCOSUR profundizó su carácter mercantil apuntando a generar instancias específicas de coordinación macroeconómica entre los países miembros.

“Integración” y “desarrollo” son los ejes conceptuales fuertes del MERCOSUR, ambos conceptos resultan problemáticos para los Pueblos Indígenas que se ven involucrados en este proceso. La región abarcada por el MERCOSUR contiene además de los Estados-Nación que lo componen oficialmente, alrededor de 206 Pueblos Indígenas, distribuidos en cinco países exceptuando Uruguay. Además del español y el portugués se hablan alrededor de 200 lenguas más, en países como Bolivia la población indígena constituye el 71% de la población total, mientras que en Chile llega al 12 %.

Los casos de “conflicto étnicos” se reproducen en los distintos países miembros, debido a la inexistencia o la falta de adecuación de las legislaciones nacionales y las políticas públicas para los Pueblos Indígenas. Por otra parte, distintas fuentes dan cuenta de que la población indígena del MERCOSUR se encuentra mayoritariamente afectada por la exclusión, la desigualdad y la pobreza. Sin embargo a pesar de contar con la información sobre esta realidad el organigrama del MERCOSUR no prevé la institucionalización de algún espacio específico para el tratamiento de las problemáticas que afectan e incumben a los Pueblos Indígenas.

Los reclamos insistentes de los Pueblos Indígenas sobre el reconocimiento de sus territorios son esencialmente la base de la mayoría de los conflictos étnicos, estos territorios constituyen al mismo tiempo la condición de existencia de los pueblos indígenas como tales, y la fuente a partir de las cuales se generan mercancías esenciales para la economía internacional, tales como las derivadas de la industria petroquímica, la celulosa, la minería, entre otras. Este tipo de actividades extractivas son básicas para el “desarrollo” tal como se concibe en el sistema económico imperante. Por lo tanto en la medida que el “desarrollo” se encuentra íntimamente ligado al capital natural de áreas territoriales cada vez más extensas, que actualmente son habitadas o reclamadas por los Pueblos Indígenas, es previsible el aumento del estado de vulnerabilidad de las poblaciones indígenas de los países del MERCOSUR.

Existen una cantidad muy importante de reclamos de los distintos Pueblos Indígenas en los diferentes países miembros, tomamos solo a modo de ejemplo para el caso argentino, la construcción de un puente internacional construido en el marco de la integración y el desarrollo proclamados por el MERCOSUR, y que afectó negativamente a las comunidades indígenas de la zona.

En 1995 en la costa del río Pilcomayo en la cual viven miembros de cinco Pueblos Indígenas diferentes, se comenzó la construcción de un puente internacional entre Argentina y Paraguay, sin prever el impacto natural y social que tal obra acarrearía. Las comunidades del lugar a través de su organización Lhaka Honhat presentaron un recurso de amparo en defensa del medio ambiente y el derecho a la posesión y al uso de los recursos naturales. Un año más tarde, el gobierno de la provincia de Salta se comprometió a realizar las consultas pertinentes, después de una masiva manifestación de los pueblos indígenas que sumó a más de mil participantes. Sin embargo para 1998 el gobierno local seguía sin dar respuesta a las demandas de reconocimiento amparadas por la Constitución Nacional, ante lo cual los Pueblos Indígenas denuncian al Estado argentino ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA).

Mientras en el campo jurídico internacional continúa el proceso iniciado, el puente se terminó de construir y la “integración” es hoy un hecho; la destrucción del ambiente chaqueño, el empobrecimiento y alto grado de conflictividad social en las comunidades como consecuencia de esta obra inconsulta, también.

6. Resumen y conclusión.

En los noventa cristaliza un discurso jurídico que apareció en la esfera pública una década antes con la reapertura democrática, asentado en el reconocimiento de la especificidad de los pueblos indígenas. Con una clara intención de extender derechos económico-sociales a la población indígena del país.

Estos avances resultan significativos, ya que se trata de un Estado que por primera vez reconoce la pluralidad y la preexistencia de los Pueblos Indígenas que lo componen.

Sin embargo este reconocimiento explícito en la letra de ley no alcanza para revertir la relación histórica que el Estado entabló con los Pueblos Indígenas. Tal relación continua siendo de tipo tutelar. Sin embargo los reconocimientos en el campo jurídico implican una plataforma importante desde la cual exigir y poner en cuestión las políticas indigenistas.

Así el Estado en los noventa se caracterizó por adoptar una actitud contradictoria frente a los Pueblos Indígenas. Por un lado fue la década en la que proliferaron los planes y programas destinados al mejoramiento de la calidad de vida de los indígenas; las becas, planes de mejoramiento de viviendas y provisión de aguas, apuntan en ese sentido. Por otro lado se constituyó como una etapa de negación de la participación indígena en las instancias de decisión, y de contramarchas en el plan de regularización de tierras, ambos ejes fundamentales de los reclamos indígenas. Ciertamente es, sin embargo, que la política indigenista oficial está tomando a su cargo la gestión de los asuntos indígenas, aunque sin participación directa de los involucrados en la dirección del organismo estatal, ya que como vimos el INAI no cumple con la obligación de integrar su dirección con indígenas.

El INAI a pesar de haber sido concebido como un organismo descentralizado y con participación indígena, es en los hechos una oficina que depende de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. El instituto fue desjerarquizado en dos oportunidades¹⁰, y sufrió en los últimos años dos reducciones presupuestarias severas, que trajeron como consecuencia el estancamiento de varios programas, entre ellos el de regularización territorial.

La falta de garantías por parte del Estado para el funcionamiento eficiente del INAI da cuenta del lugar periférico que las políticas indigenistas ocupan dentro de las políticas sociales del país. Careciendo de estructura y presupuesto propio, el grado de alcance y efectividad de las acciones del Instituto es muy limitado, lo que afecta seriamente a unos de sus principales objetivos, como es su capacidad de intervención en los procesos de demarcación y entrega de tierras.

El Consejo Asesor de los Pueblos Indígenas, primer ensayo de participación indígena en el INAI¹¹, quedó también sin efecto de hecho, ya que el ajuste presupuestario al que se vio sometido el Instituto privó al mismo de la capacidad de continuar subvencionando los viajes de los representantes indígenas a la capital del país para reunirse a discutir las políticas indigenistas y acordar prioridades. Esto hace que la implementación de programas por parte del INAI aparezca como un paliativo de urgencia, más que como parte de una política indigenista de Estado planificada. Además en términos generales estos programas desconocen las demandas más urgentes de los pueblos indígenas, relacionadas a la posesión de sus tierras y el control de sus recursos naturales.

Las conquistas sociales son respuestas del Estado a la movilización de los actores, de hecho los avances en el campo jurídico y los programas que se implementan son el fruto de un activismo de larga data por parte de los Pueblos Indígenas, que logran combinarse con determinadas coyunturas políticas nacionales e internacionales, obteniendo distintos grados de éxito.

Así en Argentina los Pueblos Indígenas en tanto actores sociales, han logrado un importante avance en el campo del reconocimiento discursivo por parte del Estado y en su articulación con organismos políticos y financieros internacionales. El Estado nacional adeuda por su parte, plasmar con mayor grado de eficiencia este reconocimiento retórico, habilitando la participación de los Pueblos Indígenas en la elaboración y toma de decisiones en relación a las políticas que los afectan o les incumben.

7. Bibliografía

Barsh, R. (1994) *Indigenous Peoples in the 1990s: From Object to International Law?*. Annual Review of Anthropology 23: 379-405.

¹⁰ En los años 1991 y 1994 por decretos del Poder Ejecutivo Nacional.

¹¹ Está de más aclarar que se trata de un ensayo casi de laboratorio, en la medida que no hubo participación de los pueblos indígenas en la elección de los miembros del Consejo; por lo tanto se trata de un grado de participación muy incipiente y muy monitoreado por el Estado.

Briones, C. (1999) *Weaving "the Mapuche People": The cultural politics of organizations with indigenous philosophy and leadership*. Ann Arbor, Michigan, University Microfilms International.

Briones, C. (2000) *Mestizaje y Blanqueamiento como Coordenadas de Aboriginalidad y Nación*. En: Argentina. Runa, Universidad de Buenos aires, vol XXIII.

Briones, C. (2001) *Viviendo a la sombra de las naciones sin sombra: Poéticas y políticas de (auto) marcación de "lo indígena" en las disputas contemporáneas por el derecho a una educación intercultural*. Ponencia en la Conferencia sobre Multiculturalidad y Globalización. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales y Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Perú. Lima, Octubre.

Carrasco, M (1991) *Hegemonía y políticas indigenistas argentinas en el Chaco centro-occidental*. América Indígena LI(1):63-122.

Carrasco, M (2000) *Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina*. IWGIA, Buenos Aires.

Carrasco, M. Y Briones, C. (1996) *La tierra que nos quitaron. Reclamos indígenas en Argentina*. IWGIA- Lhaka Honhat, Buenos Aires.

Cruz, M. B. (s/f) *El ejercicio de nuevos derechos, todo un desafío. Articulaciones entre el Estado y la sociedad Civil*. Dirección de Asistencia Social de Jujuy.

Documento del Banco Mundial (2002) Grupo del Banco Mundial. Dirección subregional para Argetina, Chile, Paraguay y Uruguay. Proyectos en Argentina: "Desarrollo de los Pueblos Indígenas".

El mundo indígena. 1993-94 / 1995-96 / 1996-97 / 1997-98 / 1998-99 / 1999-2000/ 2000-01 / 2001-02. Editado por: International Work Group for Indigenous Affairs. Copenague, Dinamrca.

GELIND (Briones, B., Carrasco, M., Lenton, D., y Siffredi, A.) (1999) *Construcciones de aboriginalidad en la provincia de Salta. (Contra) marchas legislativas entre 1986 y 1998*. ponencia presentada en el Simposio "Procesos sociales de los pueblos del Gran Chaco Sudamericano: aspectos empíricos y teórico-metodológicos". VII Jornadas Interescuelas/Departamento de Historia , UNCo, Neuquén.

GELIND (Grupo de estudios en Legislación Indígena: Briones, C., Carrasco, M., Escolar, D., y Lenton, D.) (2000) *El espíritu de la ley y la construcción jurídica del sujeto "pueblos indígenas"*. VI Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata.

Hale, C. (2001) *Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Eclipse of "Official Mestizaje"*. Cultural Agency in the Americas Project:

Language, Ethnicity, Gender and Outlets of Expression. Workshop del Social Science Research Council, organizado por Doris Somer. Cuzco, Enero 29 y 30.

Jelin, E. (1989) *Los movimientos sociales en la argentina contemporánea: una introducción a su estudio*. En: Los nuevos movimientos sociales. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Jelin, E. (1996) *La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad*. En: Jelin, E. (comp.) *Vida cotidiana y control institucional en la Argentina de los '90*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Martínez Sarasola, C. (1992) *Nuestros Paisanos los Indios. Vida, historia y destino de las comunidades indígenas en Argentina*. Emecé, Buenos Aires.

Mombello, L.C. (1991) *El juego de identidades en la arena política. Análisis textual y contextual de la Ley Integral del Indígena de la Provincia de Río Negro*. ed.mimeo.

Naciones Unidas. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. *15° Informe periódico que los Estados Partes debían presentar en 1998: Argentina 13/09/99*. CERD/C/338/Add.9. (State Party Report).

Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación de los pueblos Aborígenes 2000. *Educación Intercultural y Bilingüe*. Ministerio de Educación de la Nación, Subsecretaría de Educación Básica, Programa de Acciones Compensatorias en Educación.

Slavsky, L. (1992) *Los indígenas y la Sociedad Nacional. Apuntes sobre política indigenista en la Argentina*. En: "La problemática Indígena. Estudios antropológicos sobre pueblos indígenas de la Argentina". Radovich, J y Balazote, A. (comps); CEDAL, Buenos Aires.

Stavenhagen, R. (1998) *El sistema internacional de los derechos indígenas*. En: Autonomías Étnicas y Estados Nacionales. Bartolomé, M. y Barabas, A. (coords.) Conaculta-INAH, pg. 49-72. México.

Tully, J. (2000) *The Challenge of Reimagining Citizenship and Belonging in Multicultural and Multinational Societies*. The Demands of Citizenship. London, UK: Continuum. Chap. 10, pg. 212-234.

Valenzuela Fernández, R. (2000) *Los Pueblos Indígenas frente a la encrucijada del MERCOSUR*. Ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Políticas Sociales del MERCOSUR, Consejo de Profesionales en Sociología, Buenos Aires, Argentina.