

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Filosofía y Letras
Departamento de Ciencias Antropológicas

Tesis de Licenciatura

**¿De destinatarios a productores de políticas públicas?
Discursos y prácticas de "participación" indígena.**

Tesista: Laura Verónica Sterpin - L.U. 29.435.761

Directora: Dra. Nélide Morita Carrasco

Co-Directora: Dra. Diana Isabel Lenton

Fecha de entrega: Diciembre de 2012

Tabla de Contenidos

Introducción.....	1
Agradecimientos.....	5
Capítulo 1. Situando la “participación” indígena en formulación de políticas públicas...6	
1.1 Del “otro” rechazado al “otro” valorado.....	6
1.2 Ampliando el campo de visión: los cambios en contexto.....	10
1.3 Las “trampas” de la categoría: sentidos en disputa.....	13
1.4 Acercándonos al caso: la gestión kirchnerista y la participación como pilar de la “nueva relación” entre Estado y pueblos indígenas.....	15
1.4.1 Antecedentes: política indigenista argentina desde la década del 80.....	15
<i>La creación del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.....</i>	<i>15</i>
<i>La década del 90: reforma constitucional y organismos multilaterales.....</i>	<i>18</i>
<i>La “crisis de 2001”.....</i>	<i>24</i>
1.4.2 Agenda y retórica indigenista en los albores de la administración kirchnerista..	26
<i>Estructura organizativa del INAI.....</i>	<i>27</i>
<i>La creación del Consejo de Participación Indígena.....</i>	<i>28</i>
<i>El proceso de los Foros “Derecho de los Pueblos Indígenas en la Política Pública”.....</i>	<i>33</i>
<i>Tierras y territorios.....</i>	<i>35</i>
Capítulo 2. La “participación” indígena en la formulación de la Ley 26.160 de Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena.....	37
2.1 Antecedentes.....	37
2.1.1 De los tres proyectos al proyecto “consensuado”.....	37
2.1.2 Reunión Consultiva con los Pueblos Indígenas.....	41
2.1.3 La caída del proyecto “consensuado”.....	48
2.2 El proyecto de Kirchner y Fellner y la participación indígena.....	49
2.2.1 El contenido del proyecto.....	49
2.2.2 “Participación informal”.....	52
2.2.3 El Encuentro de Chapadmalal y el <i>aval</i> al proyecto.....	54
2.3 El proyecto en el Congreso y el rol del CPI.....	63
2.3.1 Debate en comisiones del Senado.....	66

<i>Los cambios al proyecto</i>	66
<i>La postura del CPI</i>	70
<i>El “lobby” indígena</i>	78
2.3.2 Debate en el Senado: media sanción.....	81
<i>La presentación del proyecto</i>	82
“ <i>El paso del consenso</i> ”.....	84
“ <i>El compromiso del Estado</i> ”.....	85
<i>La apelación al CPI</i>	87
2.3.3 Debate en comisiones de Diputados.....	90
2.3.4 Debate en Diputados: sanción completa.....	92
<i>La presentación del proyecto</i>	92
<i>Cuestiones de fondo</i>	93
¿ <i>El compromiso del Estado?</i>	94
<i>El rol del CPI</i>	95

Capítulo 3. La “participación” indígena en la formulación del Programa “Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas”.....97

3.1 Encuentros regionales del CPI.....	97
3.2 Formulación del Programa Re.Te.C.I.....	102
3.2.1 El trabajo de los “técnicos”.....	103
3.2.2 La labor de la Mesa de Coordinación.....	105
3.3 Encuentro de Las Clavelinas.....	111
3.4 El decreto reglamentario.....	121
3.5 La creación del Programa Re.Te.C.I.....	123
3.6 La participación indígena según el texto del Programa Re.Te.C.I.....	124
3.7 Algunas palabras sobre la implementación.....	131

Capítulo 4. Conclusiones: discursos y prácticas de “participación” indígena.....133

4.1 La formulación de la ley 26.160 y el programa Re.Te.C.I. como proceso de actualización de relaciones de hegemonía.....	133
4.2 Construcciones estatales de “participación” indígena.....	138
4.2.1 Recortando un “interlocutor legítimo”: el Consejo de Participación Indígena..	138
4.2.2 Condicionamientos al CPI.....	141
¿ <i>Quiénes “participan”?</i> Comunidades, CPI, Mesa Chica.....	141
<i>Las funciones habilitadas: informar, corregir, legitimar</i>	142

<i>Voz ¿y voto? El carácter consultivo del CPI</i>	143
<i>Formulación “versus” ejecución</i>	145
<i>Lo que no está en juego</i>	148
<i>Tiempos y espacios</i>	149
4.2.3 La interpelación al CPI y los discursos sobre participación.....	151
4.3 “Desde el punto de vista del sujeto”.....	157
Bibliografía	163
Fuentes documentales	168
Anexo	175

Introducción

La participación de los ciudadanos en las etapas de diseño, implementación y/o evaluación de políticas públicas viene cobrando fuerza en las últimas décadas como requisito indispensable para procurar, mediante el involucramiento de los destinatarios, tanto la legitimidad como el éxito de las iniciativas en cuestión. En el caso de los pueblos indígenas, esta innovación cobra especial relevancia, al haber sido históricamente contruidos por el Estado-nación como sujetos necesitados de tutela y asistencia, sin posibilidad de incidir en la definición de las medidas a ellos destinadas.

La inclusión del requisito de participación se encuentra en consonancia con el reconocimiento del derecho de dichos pueblos a ser consultados y a intervenir en la definición y gestión de políticas, programas y proyectos que los afecten, acontecido en el contexto de la internacionalización de una retórica de la diversidad que dio pie a la modificación del marco legal y constitucional argentino. Este reconocimiento, que parecería romper con los diseños unilaterales de las políticas indigenistas propiciando que los destinatarios se conviertan también en productores de las mismas, tuvo lugar en respuesta a demandas largamente planteadas por los movimientos indígenas y, al mismo tiempo, como parte de un paquete de reformas de corte neoliberal que buscan legitimación y sostenimiento político mediante la apelación a la participación como garantía de empoderamiento de la sociedad civil. De este modo, pese a la coincidencia de los lenguajes utilizados, cuestiones como en qué consiste dicha participación, qué alcances tiene, qué objetivos persigue no son unívocas sino que se encuentran en disputa, ya que la categoría condensa un espectro de sentidos que serán enfatizados o minimizados por distintos actores en función del proyecto sociopolítico que intenten promover. Esto hace preciso entonces analizar sus construcciones discursivas y prácticas en contextos específicos.

En esta tesis abordo el problema a través del caso de la ley nacional 26.160 de Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena y el de la política pública que la implementa, el Programa Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (Re.Te.C.I.), dos instancias de un mismo proceso destacado tanto desde discursos estatales como indígenas por su carácter participativo. Con el objetivo general de analizar los modos en que agencias estatales y pueblos indígenas construyen la “participación” de estos últimos en el diseño de políticas públicas a las que se predefine como de su competencia, el trabajo de investigación giró en torno a la reconstrucción del proceso de gestación, debate y sanción de la ley y el de formulación del programa, identificando las instancias y modalidades de participación establecidas y los sentidos y alcances atribuidos a la misma por los actores indígenas y estatales involucrados.

La ley 26.160, promulgada a fines de 2006, declara para todo el territorio nacional y por el término de cuatro años (prorrogados hasta noviembre de 2013 mediante ley 26.554) la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas, suspendiendo por ese plazo la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos cuyo objeto fuese el desalojo o desocupación de dichas tierras – siempre y cuando se trate de posesión actual, tradicional, pública y fehacientemente acreditada. Asimismo, la ley establece que durante los tres primeros años desde su entrada en vigencia, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) debe realizar el relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades, estableciendo para ello el requisito de participación indígena.

En relación con esto, la medida no sólo apunta a generar las condiciones tendientes a la instrumentación del reconocimiento de la posesión y propiedad comunitaria (en función de que la delimitación de los territorios comunitarios producto del relevamiento permitiría a cada comunidad contar con una herramienta para luchar a futuro por la titularización de los mismos) sino que también aparece como objetivo central la promoción de la participación indígena. Dicha participación no se limita a la realización de tareas de implementación del relevamiento (actualmente en curso), sino que contempló además la etapa de diseño, de modo que el Programa contó con intervención indígena en su formulación. Previamente, el propio proyecto de ley había sido debatido en el Congreso de la Nación después de haberse obtenido el aval indígena, es decir que también se procuró cierto involucramiento indígena durante la elaboración de la norma. Por ello, dado que el énfasis en la participación no se planteó solamente en la instancia de diseño de la política pública sino además en la etapa anterior (la elaboración, presentación y sanción del proyecto de ley), extendemos la mirada para considerar también ese proceso.

El objetivo, entonces, fue analizar en qué consistió y cómo se construyó, desde discursos y prácticas de agentes estatales e indígenas, dicha “participación”. La hipótesis planteada arriesgaba que, pese a la retórica participacionista del gobierno nacional, las prácticas de participación se ven en gran medida reguladas por el propio Estado, y que en el proceso mencionado el sentido predominante de la participación efectivamente habilitada había implicado asegurar la presencia de un grupo minoritario de indígenas en un espacio institucional inserto en la agencia indigenista nacional -el Consejo de Participación Indígena (CPI) creado en el ámbito del INAI e integrado con representación indígena por pueblo y por provincia- como estrategia para legitimar iniciativas impulsadas por funcionarios estatales y administrar demandas indígenas a través del condicionamiento de sus márgenes de maniobra, lo cual conllevaba una re-actualización de las relaciones de poder y, a partir de ello, la persistencia del reclamo indígena en pos de mayor injerencia en la toma de decisiones. Como

iremos viendo, el trabajo de investigación realizado permitió confirmar la hipótesis en términos generales, así como reveló ciertos matices no considerados inicialmente haciendo posible precisar y complejizar la lectura.

Como estrategia metodológica utilizamos un enfoque cualitativo, que integró trabajo de campo y de archivo. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a miembros y colaboradores del CPI, funcionarios y empleados del INAI y profesionales contratados para la formulación e implementación del programa, las cuales fueron complementadas con un corpus documental integrado por materiales legislativos y registros parlamentarios (proyectos de ley, leyes, decretos reglamentarios, dictámenes, versiones taquigráficas de reuniones de comisión y debates en recinto), documentos producidos por el INAI (resoluciones, cartas o notas enviadas a distintos actores, Programa “Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas - Ejecución de la Ley 26.160”, manuales de procedimientos y material de difusión, informes de avance), actas de reuniones de la Mesa de Coordinación del CPI (integrada en aquel entonces por 12 de sus 83 miembros) y Conclusiones de Encuentros del CPI, documentos elaborados por comunidades y organizaciones indígenas, ONGs y profesionales y fuentes periodísticas.

Una dificultad importante fue el hecho de que, al vivir los miembros del CPI en sus respectivas comunidades y/o provincias, el acceso a ellos sólo podía realizarse esporádicamente, cuando asistían a algún encuentro o actividad en Buenos Aires –instancias en las que, además, solían tener agendas bastante abultadas. Por otra parte, no todos los representantes que conformaban el Consejo en el período aquí estudiado (2006/2007) continúan en su rol, ya que desde ese entonces se realizaron nuevas asambleas de elección para renovar los mandatos. Sumado a esto, como veremos, fue la Mesa de Coordinación más que el CPI en su conjunto la que realizó el seguimiento de las distintas etapas del proceso, lo cual restringía aún más el número de personas entrevistables. A su vez, la heterogeneidad del Consejo, y en particular las diferencias entre la Mesa de Coordinación y el resto de los representantes, impiden generalizar las impresiones y posturas de los miembros entrevistados, esto es, afirmar que las mismas son comunes a todo el CPI. Teniendo en cuenta además la envergadura que iba tomando el material recogido, y planificando una problemática de investigación a largo plazo, en esta instancia decidí concentrarme entonces en las construcciones estatales de “participación” más que en las concepciones indígenas, las cuales tendrán un lugar central en mi tesis de doctorado.

La organización y estructura de la tesis responden a los tres objetivos específicos inicialmente planteados: historizar la emergencia de la categoría de “participación” en el discurso indigenista estatal; reconstruir el proceso de formulación de la ley 26.160 y de la política pública que la implementa, identificando instancias y modalidades de intervención indígena y observando de qué manera los lineamientos del programa definen la participación indígena en

la implementación de la ley; y finalmente analizar los modos en que la participación fue construida a través de los discursos y las prácticas de los actores intervinientes. Es así que en el capítulo 1 me centro en los contextos que llevaron a la inclusión de la participación indígena en la agenda del Estado argentino, esto es, la cuestión de cómo y por qué tal participación se fue configurando como preocupación y objeto de intervención estatal, desde la década del 80 hasta los albores de la administración kirchnerista. En los capítulos 2 y 3 procedo a la reconstrucción del proceso de gestación, debate y sanción de la ley y el de formulación del programa de relevamiento, procurando identificar los espacios y mecanismos habilitados por el Estado nacional para garantizar la participación indígena. Finalmente, en el capítulo 4 focalizo en ciertos aspectos del proceso reconstruido en los capítulos anteriores para analizar los sentidos, alcances y objetivos de la participación habilitada y sus vínculos con las dinámicas y demandas indígenas.

Es importante aclarar desde ahora que no pretendo definir “participación” ni concluir que la elaboración de la ley y el programa fueron o no fueron participativas, sino que la tomo como categoría social o nativa, buscando ver cómo la construyeron los actores implicados en un proceso y contexto determinados. Es por eso que casi hasta último momento dicho término aparecía en la tesis siempre entrecomillado, para indicar que no era yo la que afirmaba (ni negaba) que “eso” de lo que estaba hablando era “participación”. Sin embargo, reparando en que esto hacía más pesada la lectura -teniendo en cuenta la frecuencia con la cual el término aparece en este trabajo- con mis directoras tomamos la decisión de quitar las comillas y reservarlas para casos particulares, aunque recordando al lector que cuando se utilice el término será en este sentido.

El recorte temporal realizado abarca fundamentalmente desde mayo de 2006 (fecha de ingreso del proyecto de ley al Senado) a marzo de 2007 (fecha de aprobación del programa de relevamiento por parte del CPI), aunque hemos incluido también algunos antecedentes y circunstancias posteriores. Al encarar la lectura, es importante por ende tener en cuenta que si bien se trata de un proceso cercano en el tiempo y con muchas continuidades en el presente, algunas de las situaciones descritas se han modificado desde entonces –de hecho, esto constituyó un desafío en el desarrollo del trabajo, para evitar extrapolar determinadas características o situaciones actuales a aquel momento.

En este sentido, el trabajo realizado fue también el motor para la definición del tema que trabajaré en la instancia de doctorado, procurando profundizar en los desarrollos de la participación indígena en la actualidad.

Agradecimientos

Quisiera agradecer a mi directora, la Dra. Morita Carrasco, y mi co-directora, la Dra. Diana Lenton, por su lectura minuciosa, sus orientaciones, comentarios y correcciones que contribuyeron a encauzar y mejorar mi trabajo.

A mis compañeros del Grupo de Estudios en Aboriginalidad, Provincias y Nación (GEAPRONA). Muy especialmente a las Dras. Claudia Briones y Morita Carrasco, por permitirme ser parte de un muy rico espacio de formación e intercambio, y a la Dra. Ana Ramos, por su confianza, su cariño y por alentarme siempre.

A la Universidad de Buenos Aires por darme la posibilidad de acceder a una educación pública, gratuita y de calidad. A la Facultad de Filosofía y Letras con su atmósfera tan particular, donde siempre me he sentido tan a gusto. A los docentes y estudiantes con quienes compartí la cursada de la carrera de Ciencias Antropológicas, que me mostraron un mundo nuevo, me abrieron la cabeza y confirmaron que *eso* era lo que quería hacer.

A los representantes indígenas que generosamente se hicieron un lugar en sus ajustadas agendas para recibirme y responder a mis preguntas. Esos encuentros constituyeron para mí verdaderas instancias de aprendizaje, en varios sentidos.

A los jóvenes profesionales del Área de Participación del INAI y de los equipos de relevamiento del programa Re.Te.C.I., que me recibieron con la mejor predisposición. A los funcionarios responsables de dichas áreas, que me facilitaron información y acceso a documentación. Y en términos generales, a todas aquellas personas que de un modo u otro me ayudaron durante el transcurso de la investigación.

A nivel personal, quiero agradecer enormemente a las abuelas, nona y tíos de mi niña por cuidarla mientras yo trabajaba en la elaboración de la tesis.

A Dante por acompañarme pacientemente en los altibajos de este proceso, por soportar mis cambiantes estados de ánimo y por alentarme a confiar en mí misma.

A Emma por ordenarme las prioridades, por darme energía y fuerza, y sobre todo por hacerme tan feliz todos los días.

Capítulo 1. Situando la “participación” indígena en formulación de políticas públicas

En este capítulo me centro en los contextos que llevaron a la inclusión de la participación indígena como punto de la agenda del Estado argentino, esto es, la cuestión de cómo y por qué tal participación surge como preocupación y objeto de intervención estatal. Para historizar la emergencia de dicha categoría en el discurso indigenista, repaso brevemente las concepciones hegemónicas de “nación”, “ciudadanía” y “alteridad” y el lugar atribuido a “lo indígena” en nuestro país hasta la década del 80, pasando luego a las reconfiguraciones que tienen lugar en el marco de la internacionalización de un paradigma multicultural de políticas públicas. A su vez, considero el contexto más amplio en que emergen estas reconfiguraciones y los actores que confluyen en y construyen este nuevo escenario, procurando cada uno avanzar sus propias definiciones de “participación”. Finalmente, presento algunos hitos acontecidos en las últimas décadas de la política indigenista argentina en diálogo con los cambios acaecidos a nivel internacional, culminando en los albores de la administración kirchnerista, los ejes de su agenda en relación con los pueblos indígenas y su retórica de participación.

1.1 Del “otro” rechazado al “otro” valorado

Para poder comprender la construcción hegemónica de “lo indígena” que signó la mayor parte de nuestra historia, así como considerar las reconfiguraciones que emergen en estas últimas décadas, probablemente lo primero a decir es que el Estado argentino se construyó desde el siglo XIX a partir de una teoría nacionalista. La misma postula que, para que el Estado pueda gozar de la obediencia voluntaria de sus ciudadanos y permanecer estable y unido, debe ser organizado como una nación, la cual es concebida como una unidad cultural homogénea caracterizada por costumbres, prácticas, valores, relaciones, lengua y significados compartidos y distintivos, conformando un “nosotros” cohesivo que trasciende las diferencias internas y en virtud de ello reclama la identificación social y lealtad primarias de sus miembros (Parekh 2000).

El Estado-nación “moderno” pretende entonces estar internamente unificado en función de ciertas características compartidas y constitutivas de la identidad nacional. Esta supuesta homogeneidad es concebida como base de unión y estabilidad, ya que encubre las diferencias de clase y las relaciones de explotación que atraviesan la sociedad capitalista y permite que potencialmente “todos” los individuos se identifiquen con una misma cultura nacional (Corrigan y Sayer 1985, Foster 1991). Pero al mismo tiempo, hay determinados grupos que

son “marcados” por no compartir dicha cultura; grupos que, en función de sus “diferencias culturales”, se conciben como periféricos a la nación (Foster 1991). De este modo, como señalan Corrigan y Sayer (1985), la nacionalidad no es solamente uniformizante, sino que también permite, inversamente, la construcción de “otros”. El punto es que esta alteridad es construida en tanto identidad “no aceptable”¹, ya que las diferencias en las costumbres y las creencias son percibidas como un desafío a la nacionalidad del Estado y, por ello, profundamente temidas (Parekh 2000).

Desde esta perspectiva, la “nación” argentina ha sido hegemoníamente imaginada (Anderson 1990) como comunidad blanca -y aún más, europea- y culturalmente homogénea (Briones 2005). Como el indígena atentaba contra esta imagen, no sólo era considerado “por fuera” de la nación, sino también como una amenaza latente en función de su diferencia cultural. Así, desde los inicios de la conformación del Estado-nación argentino, la presencia indígena representó para los sectores dirigentes un obstáculo a superar (DIP 1991), cuya “única” contribución al país residía en la expoliación de dos recursos fundamentales: su mano de obra y su tierra (Carrasco y Briones 1996). Por lo tanto, cuando no se los exterminó o segregó, se los convirtió en destinatarios de diversas medidas que buscaban “integrarlos” a la nación borrando su distintividad (Carrasco y Briones 1996, Briones 2005, Gorosito Kramer 2008, Martínez Sarasola 1992).

Desde esta construcción de “lo indígena” como alteridad amenazante que debía ser neutralizada mediante la promoción de su “asimilación”, construcción legitimada en un discurso que lo retrataba como ser inferior aunque pasible de ser “civilizado” mientras la “nación”, la sociedad civil no-marcada, se erigía en modelo de lo que ese “otro” debía llegar a ser (Foster 1991), las políticas indigenistas fueron por décadas portadoras de un carácter marcadamente paternalista y etnocéntrico. Interpelando a los indígenas como sujetos relativamente incapaces necesitados de asistencia y tutela estatal, y por ende como receptores pasivos de las medidas a ellos destinadas, estas políticas se caracterizaron por un diseño y ejecución unilaterales. Los grupos alterizados no tenían ni voz ni voto en las decisiones sobre su propia vida y futuro, debiendo limitarse a aceptar los cambios impuestos desde arriba (Carrasco y Briones 1996, Briones 2005, Gorosito Kramer 2008, Martínez Sarasola 1992).

Además de carecer de agencia en lo relativo a la producción de las políticas públicas, los indígenas eran destinatarios de las mismas en términos individuales, no colectivos. Esto se vincula con la concepción hegemónica del “ciudadano” como individuo socialmente abstracto e impersonal, cuyos lazos supremos son aquellos que lo ligan al Estado-nación mientras

¹ La formación de identidades “aceptables” e “inaceptables” colectivas e individuales se realiza a través de un repertorio de tecnologías de poder desplegadas en las rutinas y rituales del Estado-nación (Corrigan y Sayer 1985, Foster 1991).

identificaciones alternativas son subordinadas o negadas (Parekh 2000). Como la construcción del “ciudadano” se realiza en torno a la consigna de igualdad formal ante la ley y la doctrina de los derechos individuales como opción única, en el marco del “Estado-nación moderno” los miembros de los grupos alterizados tienen en principio los mismos derechos que el resto de los ciudadanos. Pero debido a que estos derechos son garantizados y ejercidos únicamente en términos individuales, no se reconoce a dichos grupos en tanto sujetos colectivos ni se les garantizan derechos específicos en base a sus particularidades culturales.

En este sentido, Corrigan y Sayer (1985) sostienen que las categorías universalizantes e integradoras del discurso oficial -como la de “ciudadano”- apuntan a imposibilitar las identificaciones en términos de diferencias, negándoles legitimidad. El Estado regula a sus miembros de modo tal que sólo puedan “hablar” desde aquellas categorías sociales aceptadas, fijando así los términos en que pueden interpelarlo. Esto incluye, por supuesto, la definición de cuáles son los reclamos posibles, ya que si “todos somos iguales” ningún grupo estaría facultado para demandar recursos, derechos o espacios en función de su distintividad.

Otro aspecto a resaltar de las políticas indigenistas argentinas es su carácter fragmentario e inconexo. En efecto, una vez garantizado aquello que sí constituía un proyecto -asegurar la territorialización del Estado mediante las llamadas Campañas al “desierto”- la política hacia los indígenas dejó de tener un objetivo de fondo. En este sentido Briones (2005) señala que la política de dar “respuestas estatales puntuales a casos puntuales” ha sido distintiva del indigenismo² nacional desde los momentos clave de consolidación del Estado argentino, cuando se completara el avance militar sobre “tierra de indios”. De allí en más, las políticas indigenistas actuaron casi siempre como “parches” o “apagadoras de incendios”, sin profundizar en los problemas estructurales de las comunidades (Martínez Sarasola 1992).

Estas formas de imaginar “lo indígena” y de construir en consecuencia intervenciones y no-intervenciones estatales signaron gran parte de la historia argentina y -con ciertas diferencias³- latinoamericana (Sieder 2004). En las últimas décadas, sin embargo, el escenario se ha modificado: a partir de los 80 se internacionaliza una retórica de la diversidad que pasa a enfatizar el valor de las identidades indígenas, en el marco de emergencia de un paradigma de “gestión de las diferencias” conocido como multiculturalismo que plasma en nuevos marcos jurídicos el reconocimiento del derecho a la diferencia cultural (Briones 2005, Sieder 2004). Se reconoce entonces su carácter de *pueblos* con derechos específicos, debiendo las políticas públicas

² Se entiende por “indigenismo” aquella “corriente de pensamiento y de ideas que se organizan y desarrollan alrededor de la imagen del indio. Se presenta como una interrogación de la indianidad por parte de los no indios en función de preocupaciones y finalidades propias de estos últimos” (Martínez Sarasola 1992: 476).

³ Por ejemplo, nuestra versión dominante del “crisol de razas” predica que “los peruanos vinieron de los incas; los mejicanos, de los aztecas; y los argentinos, de los barcos” (Briones 2005: 25). Al postular a la nación argentina como homogéneamente blanca y europea, no sólo se invisibiliza a los pueblos indígenas (y a los afrodescendientes) sino que también se trazan diferencias respecto de otros países de América Latina.

reorientar sus propuestas hacia una “ciudadanía indígena diferenciada” (Carrasco en Briones et al. 2004) legitimada para ejercer y exigir la reproducción de su identidad colectiva.

El multiculturalismo aboga por la “participación” de los pueblos indígenas, noción que se distingue de los enfoques previos “porque sólo la ‘participación’ conlleva el reconocimiento y el respeto, valorando las diferencias culturales y postulando la equiparación social” (DIP 1991: 53, comillas en el original). A diferencia de los conceptos de “incorporación”, “asimilación”, “integración”, etc., la participación no apunta a la homogeneización sino a la creación de condiciones que permitan a los grupos “diferentes” mantener su especificidad dentro de la nación y tomar parte en la vida pública en una escala mayor y según sus propios términos.

En esta línea, Sieder (2004) señala que el multiculturalismo parte justamente del principio de que no somos todos iguales, venciendo así el “mito de ciudadanía universal”. En el nuevo paradigma, entonces, el ciudadano deja de ser pensado únicamente en tanto individuo abstracto vinculado fundamentalmente al Estado-nación, a partir de una apertura al reconocimiento de otros colectivos de identificación como la pertenencia étnica que suscitan lealtades alternativas más fuertes. Paralelamente, el nuevo lugar de la “diferencia” da cuenta de una redefinición de la idea de “nación” asociada al Estado moderno. Como notan los Comaroff (2002), hoy la homogeneidad como “fantasía nacional” está dando paso al reconocimiento de que la diversidad es intrínseca a toda sociedad; así, la nación va dejando de ser imaginada en tanto comunidad homogénea para dar lugar, al menos retóricamente, a una expresión más libre de las “diferencias”. Si antes era pensada como portadora de una sola identidad étnica, deslegitimando otras pertenencias y negándoles un lugar en el imaginario nacional, con el multiculturalismo se revierte este proceso y se reconocen distintas etnicidades antes silenciadas y consideradas “por fuera” de la nación.

Esta revalorización de alteridades previamente invisibilizadas o rechazadas acarrea una nueva concepción del rol de la agencia indígena en el diseño y la implementación de las políticas indigenistas. Ahora se afirma que la ciudadanía indígena está habilitada para decidir sobre su destino y gestionar autónomamente sus recursos materiales y simbólicos, de modo que dichas políticas no sólo deben estar dirigidas a los pueblos indígenas sino además -hasta cierto punto- por éstos, perdiendo el carácter unilateral que las había caracterizado durante tanto tiempo (Iturralde Guerrero 1997). En efecto, el nuevo enfoque establece como requerimiento la participación indígena en la elaboración y ejecución de proyectos y programas estatales o privados que los afecten de algún modo (Sieder 2004). En este sentido el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado en 1989, instituye la consulta y participación como mandato obligatorio de los Estados firmantes. La importancia de este instrumento jurídico -de carácter

vinculante- radica en que marca la inauguración de una nueva etapa en la relación entre pueblos indígenas y Estados, en la cual no sólo se deberá reconocer la diferencia sino, principalmente, se deberán aplicar medidas efectivas de fortalecimiento de los pueblos indígenas para que puedan asumir el control de sus intereses⁴. Muchos Estados latinoamericanos se hicieron eco de estas transformaciones, cada uno operativizándolas a su modo (Briones 2005). En este sentido, el Convenio influyó en las reformas constitucionales y legales de los 90 que reconocen el carácter multiétnico y pluricultural de los distintos países y los derechos de los pueblos indígenas, entre las que se encuentran las realizadas en nuestro país (Carrasco 2002).

1.2 Ampliando el campo de visión: los cambios en contexto

Ahora bien, ¿qué impulsó a los Estados a reformar sus constituciones y leyes, adoptando el nuevo paradigma propuesto a nivel internacional? El “pasaje” -parcial, fragmentario, no acabado- hacia el multiculturalismo se debe a un conjunto de fuerzas. Aquí me limito a aquellas que configuraron la problemática de la participación como área de interés estatal, procurando discernir cómo fue que los Estados comenzaron a preocuparse por incluir la participación indígena en la definición de ciertas políticas públicas.

En primer lugar, cabe destacar el protagonismo de los propios pueblos indígenas. La movilización indígena en América Latina, activada especialmente desde la década del 80, jugó un importante papel al presionar a los Estados a incorporar sus demandas en la agenda política (Carrasco 2002, Gorosito Kramer 2008, Hale 2004, Iturralde Guerrero 1997, Sieder 2004). Entre ellas se encontraba el reclamo de participación en la resolución de los propios asuntos, enmarcado en la demanda de autonomía como reivindicación central, que según Bengoa (2009) era por aquel entonces entendida por los movimientos indígenas como no pertenencia plena a la nación sino más bien como un repliegue a sus comunidades originarias en busca del autogobierno –etapa que daría lugar, desde la década de 2000, a otra caracterizada por la demanda de acceso a las instituciones del Estado como forma de ejercicio de la autonomía.

Los sectores indígenas venían haciendo su propia acumulación histórica en el contexto particular de cada país. En la mayoría de los países latinoamericanos con alto porcentaje de población indígena, había organizaciones y movimientos autónomos con demandas propias y capacidad de lucha⁵ (Ezcázaga 2004). El retorno a la democracia luego de las dictaduras de los 70-80 contribuyó a este proceso, proporcionando a las organizaciones indígenas un

⁴ Sieder (2004) señala que los instrumentos legales internacionales, principalmente el Convenio 169 de la OIT, juegan un papel muy importante en relación con el nuevo status de los pueblos indígenas como sujetos políticos y el reconocimiento legal de sus derechos colectivos, que implica que los derechos universales, como los derechos humanos individuales, se pueden combinar con derechos específicos de grupos particulares, esto es, derechos para sujetos colectivos.

⁵ En el caso argentino, a principios de los 70 surgen las primeras organizaciones indígenas y se realizan los primeros parlamentos o encuentros entre representantes de distintos pueblos.

espacio para moverse (Hale 2004). Paralelamente, y en el marco del fenómeno conocido como “globalización”, los pueblos indígenas comenzaron a organizarse no sólo a nivel nacional sino también regional y global actuando a través de formas transnacionalizadas de protesta (Sieder 2004), lo cual contribuyó a una mayor visibilización de sus demandas a nivel internacional. A su vez, a medida que comenzaron a tomarse medidas gubernamentales en respuesta a las mismas, esto estimuló la iniciativa de los indígenas reforzando su capacidad de movilización (Ezcázaga 2004).

Por otro lado, una de las características centrales del nuevo escenario es la multiplicación de agencias y arenas que intervienen en la gestión de la diversidad. El Estado comparte entonces con otros actores su rol protagónico en lo relativo a las políticas destinadas a los pueblos indígenas; ahora bien, estos co-protagonistas no son sólo las organizaciones y comunidades sino también agencias multilaterales, organismos internacionales y ONGs (Briones 2005).

En particular, Sieder (2004) señala a los organismos multilaterales de crédito -como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- como uno de los “elementos clave” del multiculturalismo en América Latina. Durante los años 90 estas instituciones empezaron a promover en la región ciertos tipos de políticas multiculturales, entre las que se incluyen el apoyo a las reformas legales e institucionales que reconocen las identidades indígenas así como la implementación de proyectos de desarrollo y fortalecimiento de la participación local. Pero a través de su injerencia en este tipo de cuestiones (así como en muchas otras) estos organismos han ido jugando paralelamente un importante papel en el proceso de neoliberalización de los Estados.

En efecto, se trata de un contexto en el que los organismos financieros internacionales comienzan a intervenir fuertemente en la política interna de los Estados a través de préstamos para la implementación de reformas estructurales que propugnan por un mayor rol de los mecanismos de mercado en la asignación de recursos. En este marco, y a partir de la emergencia de voces de disenso, la “participación” de los destinatarios en el diseño e implementación de programas de desarrollo y la “consulta” a los afectados como paso previo a la realización de acciones gubernamentales aparecen como parte de un paquete de condiciones de legitimidad que los gobiernos deben cumplir para asegurar el sostenimiento político de dichas reformas (Carrasco et al. 2008, Casaburi y Tussie 2000, Gorosito Kramer 2008). Esto se cruza a su vez con las peculiaridades y efectos del paradigma multicultural hegemónico, el cual -según plantean autores como Zizek (2001)- al promover una identificación en términos de “diferencias” permite ocultar, y así dejar intacto, aquello que nos atraviesa a todos más allá de nuestras adscripciones particulares: la presencia masiva del capitalismo como sistema mundial universal y el antagonismo intrínseco a sus relaciones económicas. La “represión” del papel clave que desempeña la lucha de clases -vista ahora como algo “pasado de moda”- es, según

el autor, lo que mantiene el ámbito de las múltiples luchas particulares; de este modo, el énfasis en lo que hace a cada grupo “diferente” tiene el potencial de tornarse en una fragmentación de la lucha contra el capitalismo global. Es en este contexto que despierta un súbito interés de las agencias multilaterales en “temas especiales” como los pueblos indígenas (Comaroff 2002, Casaburi y Tussie 2000), que parecen haber sido elegidos como el nuevo “socio estratégico” para impulsar agendas nacionales en Estados que se “auto-achicaban” (Carrasco et al. 2008, Ezcárzaga 2004).

Así, tanto la apelación a la participación ciudadana en los asuntos públicos como los discursos multiculturales y las políticas de atención a la población indígena formaron parte de las agendas de los organismos multilaterales desde la década del 80, y estos organismos a su vez dictaron el rumbo de la reestructuración de los Estados latinoamericanos⁶ con el fin de abrir el paso a la expansión de la economía global (Briones et al. 2004, Cuadriello Olivos 2008). Los gobiernos nacionales, entonces, “han tenido que adoptar los discursos de la multiculturalidad y/o el de la participación ciudadana (...) con el fin de incorporar las demandas ciudadanas a las necesidades del mercado” (Cuadriello Olivos 2008: 27).

En esta línea de análisis, varios autores ven a las modificaciones legales y constitucionales referidas como íntimamente vinculadas con el proceso de neoliberalización del Estado (Cuadriello Olivos 2008, Ezcárzaga 2004, Iturralde Guerrero 1997), proceso que supone nuevos modos de entender la racionalidad gubernativa. A niveles macro, la privatización de responsabilidades estatales -a través de la tercerización de servicios sociales clave o de una descentralización entendida más bien como desconcentración- da cuenta de una nueva manera de pensar la naturaleza de la práctica de gobierno, pudiendo hablarse entonces de una “gubernamentalidad”⁷ neoliberal que a su vez, a niveles micro, redefine a los sujetos gobernables de modo tal que los antes considerados “pobres” y “subdesarrollados” se convierten ahora en “poblaciones vulnerables con capital social” (Briones 2005, Foucault 1991, Gordon 1991).

En este escenario, algunas lecturas señalan que la democratización de los Estados y el énfasis en la participación aparecen como una suerte de compensación otorgada a la sociedad civil a cambio

⁶ Cabe recordar aquí la observación de Segato (2002) respecto a que, si bien en la actualidad el proceso de erosión de soberanía estatal se da globalmente, esta situación no elimina las disparidades existentes en el sistema mundial, ya que las poderosas fuerzas supraestatales cuentan con el apoyo logístico y bélico resultante de su alianza privilegiada con Estados centrales, de modo que la soberanía que más se debilita es la de los países periféricos. Segato enfatiza, entonces, la necesidad de reconocer el carácter *localizado* del origen de las presiones que más contribuyen para que el mundo sea lo que es, y puntualmente, al hablar de la nueva “agenda global”, la influencia de los países *hegemónicos* en la promoción de un determinado “modelo” de diversidad. Estos países -principalmente los Estados Unidos- ahora exportan al resto del mundo sus propios “mapas internos”, ejecutando estrategias destinadas a moldear las políticas estatales de los países periféricos.

⁷ Una “gubernamentalidad” -neologismo de Foucault - es “un modo o sistema de pensar en la naturaleza de la práctica de gobierno” (Gordon 1991: 3) -qué es gobernar, quién puede hacerlo, cómo hacerlo, qué o quién es gobernado- capaz de convertir cierta forma de esta actividad en algo concebible y factible, tanto para aquellos que la practican como para aquellos sobre los cuales se ejerce. Foucault aplicó su perspectiva de análisis a varios contextos históricos, considerando al neoliberalismo como un nuevo conjunto de ideas sobre el arte de gobierno, pudiéndose hablar entonces de una gubernamentalidad específicamente neoliberal.

del debilitamiento de los derechos económico-sociales universales y de las funciones estatales, procurando balancear la rudeza del ajuste económico -que significó la pérdida de bienestar para la sociedad (Escárzaga 2004)- o bien el alejamiento inédito del poder institucional respecto de la mayoría de los Estados -poder que ahora se dispersa y se sitúa en lugares intangibles como las corporaciones y asociaciones transnacionales, las ONG, etc. (Comaroff 2002). Paralelamente, otros autores apuntan que la participación constituye una estrategia que permite legitimar los corrimientos sucesivos de las agencias estatales en determinados asuntos, involucrando a la sociedad civil en políticas autorresponsabilizantes (Lenton y Lorenzetti 2005). Mientras la reducción del papel del Estado en la provisión de servicios sociales es acompañada de un incremento en el rol a cargo de la sociedad civil, se despliega toda una retórica en fomento de dicho rol, construyéndose a los ciudadanos como actores con responsabilidad, autonomía y elección. Esta redefinición del sujeto ciudadano propia de la gubernamentalidad neoliberal tiende a implicar que dichas cualidades pasan por hacerse cargo del propio cuidado (Briones et al. 2004, Briones 2005, Carrasco et al. 2008). Así, “las justas demandas de participación activa que se realizan desde la sociedad civil se ven potenciadas por una reconfiguración de la sociedad política que viene promoviendo el repliegue estatal al momento de atender responsabilidades sociales básicas” (Briones 2005: 15).

1.3 Las “trampas” de la categoría: sentidos en disputa

En función de lo anterior, cabe dudar de que cuando los movimientos indígenas, los organismos multilaterales o los Estados nacionales hablan de “participación” se estén refiriendo a lo mismo. No obstante, en el escenario así planteado suele darse por sentado que todos los sujetos comparten el mismo sentido acerca de lo que se entiende por “participación” en materia de políticas públicas. Se asume que la misma involucra algún grado de inclusión en la toma de decisiones, que es intrínsecamente democrática y que conduce *per se* a un proceso de transformación social (Cuadriello Olivos 2008, Menéndez 1998). Como su carga valorativa de carácter automáticamente positivo la convierte en una plataforma pasible de ser utilizada para construir consensos de manera artificial, es necesario reparar en que la apelación a tal participación puede estar en la base de proyectos políticos diferentes (Cuadriello Olivos 2008, Cunill 1991, Dagnino 2006, Menéndez 1998).

En particular Dagnino (2006) señala la “confluencia perversa” entre el proyecto de “democracia participativa” y el de “democracia neoliberal”, que aunque coinciden en el lenguaje utilizado comprenden el concepto de “participación” de manera sustantivamente distinta. Una de las manifestaciones de tal diferencia consiste en que, si la participación de sectores de la sociedad civil suele abarcar, desde los discursos estatales, las etapas de diseño, implementación y control de

políticas públicas, al acceder a espacios abiertos a tal fin los sujetos suelen encontrar que lo que se espera de ellos es que asuman funciones limitadas a la ejecución, sin que se les permita participar en la formulación de esas políticas. Su papel se reduce a una función claramente excluida de los poderes de decisión, reservados al “núcleo estratégico” del Estado. Así, el significado político crucial que la participación tiene para el proyecto participativo -marcado por el objetivo de la “socialización efectiva del poder” entre Estado y sociedad civil- es radicalmente redefinido (Dagnino 2006: 233). En relación con esto, según Lenton y Lorenzetti (2005) ciertas actitudes de las élites políticas argentinas han sugerido una preocupación más ligada a garantizar una mera “presencia” indígena en determinados espacios que a efectivizar su poder de intervención en los asuntos que atañen a dichos pueblos. Señalan así, retomando el concepto de Dagnino, la “confluencia perversa” entre el requisito de participación fijado desde las agencias estatales y las demandas de dominios autónomos de decisión impulsadas por el activismo indígena -confluencia que partiendo de un “malentendido semántico” habilita la subordinación de las segundas a la primera.

En esta línea, Cuadriello Olivos apunta que en el contexto neoliberal la definición de las políticas públicas “permanece bajo control exclusivo del Estado, y más aún de las agencias internacionales de desarrollo como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), limitando la participación a gestión e implementación de las mismas, sin ningún poder de decisión para los ciudadanos” (2008: 24-25). Al respecto interesa rescatar lo señalado por Casaburi y Tussie (2000) en cuanto a las diferentes concepciones de “participación” para agencias multilaterales y destinatarios de los proyectos de desarrollo por ellas financiados: mientras que para estos últimos “participar” implica tener poder de decisión en lo relativo a políticas y estrategias de desarrollo a nivel macro, para las primeras se trataría meramente de una suerte de “satisfacción del cliente” enmascarada tras el discurso del *empowerment* (empoderamiento), esto es, una participación efectiva restringida que se limita a la consulta en determinadas instancias a nivel micro (los proyectos específicos).

Estas consideraciones recuerdan la observación de Cunill (1991) respecto a que, en lugar de partir de una noción de “participación” en abstracto, resulta necesario analizar los objetivos, alcances y sentidos que la misma adquiere para cada uno de los actores intervinientes en contextos específicos. En términos generales, varios autores aportan algunas de las cuestiones a tener en cuenta, tales como si la participación es concebida como un objetivo en sí mismo que apunta a empoderar a la sociedad civil o como un medio para alcanzar otros fines (asegurar la implementación y el “éxito” de proyectos de desarrollo o políticas públicas, transferir responsabilidades estatales a los sujetos destinatarios, contener demandas de la ciudadanía, generar adhesión y consenso y/o legitimar iniciativas de agencias estatales o multilaterales), en qué condiciones y con qué expectativas los ciudadanos llegan a la instancia participativa, si se

les permite acceder a los procesos de formulación de políticas públicas o sus funciones se ven limitadas a la esfera de la ejecución, si los mecanismos de participación tienen carácter vinculante o meramente consultivo, si las relaciones de hegemonía/subalternidad se ven cuestionadas o reproducidas por las prácticas enmarcadas en las políticas de promoción de la participación, y a partir de ello si éstas dan origen a procesos de empoderamiento o más bien disciplinarios al reforzar las desigualdades de poder y promover la pasividad de los mismos sectores que se pretende movilizar (Casaburi y Tussie 2000, Cuadriello Olivos 2008, Dagnino 2006, Lenton y Lorenzetti 2005, Menéndez 1998, Saldívar Tanaka 2007, Sterpin 2010).

1.4 Acercándonos al caso: la gestión kirchnerista y la participación como pilar de la “nueva relación” entre Estado y pueblos indígenas

1.4.1 Antecedentes: política indigenista argentina desde la década del 80

A pesar de la existencia de tendencias ciertamente generales, tal como señala Briones (2005) cada país ha ido procesando *desde agendas propias* las directrices multilateralmente fijadas para la adecuación de marcos políticos y legales de gestión de la diversidad, a partir de historias y trayectorias particulares de inserción en el sistema-mundo. A su vez, las operativizaciones peculiares que los distintos Estados han ensayado dan cuenta de las formas en que cada uno ha venido “hablando” (Corrigan y Sayer 1985) a sus ciudadanos y administrando las relaciones con los pueblos indígenas. Es por ello que a continuación me ocupo específicamente del caso argentino, realizando un breve repaso del devenir de la política indigenista desde el retorno democrático, con especial énfasis en aquellos hitos que resultan más significativos en relación con la cuestión de la participación.

Este apartado persigue un doble objetivo: por un lado, dar cuenta de ciertos cambios que fueron teniendo lugar en estas últimas décadas a nivel nacional en diálogo con las modificaciones de la agenda internacional en materia indígena. Por otro, y a partir de lo anterior, sentar las bases para poder calibrar luego los discursos y prácticas en torno a la participación indígena que emergieron durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner, la cual enmarcó el caso que aquí me ocupa.

La creación del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas

En 1985 tiene lugar en nuestro país la sanción de la ley nacional 23.302 sobre Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes, la cual es reglamentada en 1989 mediante el decreto N° 155. Por medio de esta ley se declara de interés nacional “la atención y apoyo a los aborígenes y a las comunidades indígenas existentes en el país, y su defensa y desarrollo

para su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la nación, respetando sus propios valores y modalidades”.

Si bien gran parte del articulado da cuenta de una continuidad de concepción con respecto a etapas anteriores -particularmente la persistencia del enfoque asistencialista e integracionista-⁸ (Gorosito Kramer 2008), también hay algunas novedades. Entre ellas, la ley crea un organismo específicamente diseñado para la concentración de la cuestión indígena a nivel nacional, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), “como entidad descentralizada con participación indígena” –aspecto cuya incorporación debe en parte atribuirse, según observa Gorosito Kramer (2008), a la fuerza impulsora de la actividad de los militantes indígenas, que venían en los últimos años trajinando despachos de legisladores y oficinas públicas y “entrenándose” en las rutinas y estilos de la organización gubernamental⁹.

En pos de dicha participación, la ley prevé la inclusión en la estructura organizativa del INAI de un Consejo de Coordinación compuesto por representantes de ministerios y provincias¹⁰ junto con delegados indígenas elegidos por las propias comunidades. Según el artículo 7° del decreto reglamentario, las funciones del mismo serían:

“a) Realizar los estudios necesarios acerca de la situación de las comunidades indígenas e individualizar los problemas que las afectan; b) Proponer al Presidente [del INAI] un orden de prioridades para la solución de los problemas que hayan identificado, los medios y acciones para que ellos sean resueltos y objetivos y programas de actividades para el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas a mediano y largo plazo; c) Estudiar planes de adjudicación y cuando corresponda expropiación de tierras con los alcances de la Ley N° 23.302 y elaborar proyectos de explotación a través de las comisiones ad hoc y la participación de las comunidades específicas a fin de elevarlos al Presidente; d) Analizar, aprobar o proponer modificaciones al programa de actividades y presupuesto; e) Tomar conocimiento y aprobar el análisis de la situación de las comunidades indígenas del país, el informe de las actividades del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y la evaluación de sus resultados. Aprobar la gestión económico-financiera previamente a su elevación al Ministerio de Salud y Acción Social; f) Estudiar los mecanismos a sugerir a las comunidades indígenas para que puedan elegir a sus representantes conforme a lo establecido en el art. 3°, inc. II¹¹, como asimismo los procedimientos para que las comunidades logren una organización formal a los fines previstos en la Ley N° 23.302 y la presente reglamentación; g) Supervisar y dictaminar sobre el funcionamiento del Registro Nacional de Comunidades Indígenas acerca del

⁸ Este era el enfoque del antecesor del Convenio 169: el Convenio 107 de la OIT suscripto en 1957.

⁹ La autora observa enseguida que “No es ajena tampoco a esta novedad en materia participativa, y que constituye efectivamente una modificación importante en las perspectivas gubernamentales que primaron hasta entonces, la imposición de los organismos internacionales de crédito, que comenzaron a requerir la consulta a los sectores sociales afectados, en forma directa o a través de sus representantes, como paso previo para la realización de acciones gubernamentales que los afectarían. Ambos conjuntos de presiones, antes que una modificación interna al aparato estatal o a las concepciones de época sobre ciudadanía y participación, serán las que progresivamente habrán de incidir en el requisito de la aceptación expresa de las poblaciones indígenas para que el Estado logre acceder al otorgamiento de préstamos para la ejecución de planes y programas de variado tipo” (Gorosito Kramer 2008: 55).

¹⁰ Los ministerios que según la ley enviarían representantes eran el del Interior, el de Economía, el de Trabajo y el de Educación y Justicia, mientras el INAI dependería en forma directa del Ministerio de Salud y Acción Social. Por otro lado, las provincias que enviarían representantes serían aquellas “que adhieran a la presente ley”, con lo cual no se planteaba para las jurisdicciones provinciales la obligatoriedad de hacerlo.

¹¹ Allí se planteaba como atribución del INAI “propiciar la realización de procedimientos electivos según la tradición y pautas culturales de cada comunidad, para la designación de representantes de la misma y la integración del Consejo de Coordinación”.

cual informarán al Presidente; h) Dictaminar acerca de los programas de adjudicación de tierras que se efectúen; i) Dictaminar sobre cualquier otro asunto que sea sometido a su consideración.”

De acuerdo al INAI, el Consejo de Coordinación tendría entonces competencia para “planificar, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas públicas destinadas a las comunidades indígenas” (INAI 2010, página web¹²); de este modo, la participación apuntada implicaría en principio que los representantes indígenas tendrían injerencia en los procesos de formulación de propuestas y toma de decisiones, trabajando codo a codo con los funcionarios estatales. El Consejo sería una instancia para empezar a romper con la práctica estatal de hablar *sobre* los indígenas en vez de *con* ellos, así como de decidir unilateralmente desde una postura paternalista y etnocéntrica “qué es lo que más les conviene”.

Sin embargo, el decreto reglamentario planteaba en su artículo 8° que “El resultado de los estudios y recomendaciones, y dictámenes del Consejo de Coordinación, *orientarán* al presidente en sus decisiones” (mi énfasis). Es decir, indicaba -soslayada y ambiguamente- que este órgano no tendría carácter vinculante sino sólo consultivo. Por otro lado, establecía que sería el presidente del INAI quien convocaría y presidiría las reuniones del Consejo y dictaría su reglamento (artículo 5° inciso d).

En cuanto a la composición indígena del Consejo, la reglamentación estipulaba que la designación de delegados quedaría en manos de las comunidades y que la representación debía realizarse “a razón de un delegado por etnia y por región” (Noroeste, Litoral, Centro y Sur). Sin embargo, esta disposición entraría en vigencia “una vez institucionalizados los mecanismos de elección previstos en el artículo 3°, inciso II” (ver más arriba). Hasta entonces, “el Poder Ejecutivo Nacional designará un (1) delegado por cada una de las etnias del país, a propuesta del Presidente del INAI” (artículo 10). Se esperaba que fuera el primer Consejo el que propusiera los mecanismos por medio de los cuales debían elegirse sus representantes, por lo cual en esta primera instancia sería convocado directamente por funcionarios estatales. Gorosito Kramer (2008) señala que a partir de ese momento, gran parte de los debates entre el INAI y los pueblos se relacionaría con la efectivización de la participación indígena, sus funciones en el instituto, el modo de elección de sus representantes y hasta el nombre que tendría el cuerpo que conformaran. Lo cierto es que los años fueron pasando sin que el Consejo de Coordinación lograra constituirse. Si bien el INAI intentó en algunas ocasiones convocar a los dirigentes indígenas¹³, las iniciativas no se concretaron por diversos motivos.

¹² Disponible en www.desarrollosocial.gov.ar/INAI/site/OCP/coord.asp (acceso 20/01/2010).

¹³ Estas convocatorias apuntaron a la conformación del Consejo Asesor de Pueblos Indígenas en 1998, el Consejo Consultivo Indígena en 2001 y el Comité Ejecutivo de los Pueblos Indígenas Argentinos en 2003 (Bartolomé 2003, Gorosito Kramer 2008). La resolución de creación del Consejo de Participación Indígena en 2004 se referiría a estas iniciativas previas señalando “Que, en reiteradas oportunidades, se han realizado intentos de conformación (del) CONSEJO DE COORDINACION del INAI, en particular en lo que respecta a la

El principal de ellos se vincula con las restricciones presupuestarias, ya que el INAI nunca ha sido una institución con prioridad estatal (Bartolomé 2003) y sus escasos recursos dificultaban la continuidad de la labor de un órgano que supone costos de traslados, alojamiento, alimentación, etc. de delegados provenientes desde distintos puntos del país –dificultad que en definitiva es resultado del “exiguo lugar que la política indígena ocupa en los sitios de decisión macroeconómica” (Lenton y Lorenzetti 2005: 299). Por otra parte, el reclutamiento vertical de “representantes” que el INAI realizó en algunas oportunidades fue duramente cuestionado por organizaciones y comunidades que veían a los espacios así creados como carentes de representatividad y legitimidad.

Es así que, como notan Briones y Carrasco (2004), durante la mayor parte de su historia las actividades desarrolladas por el INAI tuvieron a los indígenas más como solicitantes y destinatarios de “apoyo” que como partícipes en la toma de decisiones.

La década del 90: reforma constitucional y organismos multilaterales

En 1992, con la promulgación de la ley 24.071 nuestro país adopta el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes –cuya ratificación debió esperar sin embargo hasta 2000, entrando en vigencia un año después. La cuestión de la participación es tratada específicamente por el artículo 6 del Convenio, el cual estipula que los gobiernos deben

“a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin” (inciso 1);

y que

“Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (inciso 2).

Como indican Gomiz y Salgado (2010), de la lectura de este artículo emerge cierta distinción entre los conceptos de “consulta” y “participación”. Mientras la primera es entendida como un procedimiento que debe realizarse obligatoriamente sólo en aquellos casos puntuales en que se prevean medidas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas, pudiendo tener entonces

instancia de participación de representantes elegidos por las Comunidades Aborígenes (y) Que esos intentos dieron origen al dictado de diversas normas, a saber: a) Resolución SDS Nro. 2023/98; b) Resolución SDS del MDSyMA a/c INAI Nro 484/01 y c) Resolución INAI Nro 31/03, los que no han tenido el éxito esperado, dado que aunque fueron iniciados los procesos de participación y consulta, los mismos no tuvieron la continuidad ni la adhesión esperadas” (Resolución INAI 152/04).

un carácter discontinuo¹⁴, la segunda es concebida como “participación permanente”, entendiéndose por esto “la participación institucional y continua en las estructuras estatales responsables de políticas y programas que les conciernan” (Gomiz y Salgado 2010: 119). Los autores señalan que esta innovadora norma es acorde con la orientación que establece que los pueblos indígenas deben jugar un papel activo en las decisiones públicas que los afectan y no ser un mero objeto pasivo de protección. Lo que se requiere entonces es que los pueblos tengan un mecanismo permanente para hacer oír su voz e incidir en las políticas estatales orientadas a ellos, interviniendo de manera eficaz en los procesos de toma de decisiones que pudieran afectar sus derechos e intereses.

Asimismo, el artículo 6 debe leerse en conjunción con otros para poder calibrar los alcances de la participación según es reconocida en el Convenio. Particularmente, dicha cláusula se encuentra muy vinculada a los artículos 2 y 33, por un lado, que establecen la obligación de los gobiernos de garantizar el funcionamiento de instituciones, mecanismos o medidas de diversa índole que protejan los derechos de los pueblos indígenas, con la cooperación de los mismos en todas las etapas de los programas a ellos destinados. Por otro lado, hay una clara conexión con el artículo 7, que establece que los pueblos deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en materia de desarrollo y de participar en la formulación, implementación y evaluación de los planes y programas de desarrollo posibles de afectarlos directamente¹⁵.

¹⁴ Para los autores, “toda consulta es una especie dentro del género *participación* y constituye el umbral participativo mínimo del Convenio” (Gomiz y Salgado 2010: 131, cursiva en el original).

¹⁵ Artículo 2: “1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.” Artículo 7: “1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. 2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento. 3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.” Artículo 33: “1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones. 2. Tales programas deberán incluir: a) La planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio; b) La proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.”

El Convenio 169 influyó en la reforma constitucional de 1994¹⁶, mediante la cual la República Argentina se redefine como país multiétnico y pluricultural y reconoce a los pueblos indígenas como interlocutores legítimos, a la vez que les garantiza relaciones interétnicas en paridad de condiciones (Ramos 2001). Por medio del artículo 75 inciso 17 -cuyo contenido proviene también “de la activa participación indígena junto a los constitucionalistas para asesorar e impulsar su redacción” (Gorosito Kramer 2008: 57)- el Estado reconoce la preexistencia étnica y cultural de dichos pueblos y garantiza el respeto a su identidad. Afirma además su derecho a una educación bilingüe e intercultural y reconoce las personerías jurídicas de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan, así como establece la regulación de la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano. Finalmente, señala como atribución del Congreso “Asegurar su participación [de los pueblos indígenas] en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten”¹⁷.

Briones y Carrasco (2004) plantean que con la incorporación de los derechos indígenas a la Constitución Nacional el Estado argentino parecía empezar a dar señales de querer modificar los términos de su relación con los pueblos indígenas. Los reconocimientos y garantías incorporados, que construyen al indígena como sujeto colectivo de derecho, marcaron un cambio sustantivo no sólo respecto de la Constitución anterior sino también de las leyes indigenistas vigentes (la 23.302 a nivel nacional y otras provinciales dictadas desde mediados de los 80) que continuaban interpeándolo como sujeto carenciado y necesitado de asistencia y protección estatal.

Durante 1996 y 1997, con la asistencia financiera de la (ex) Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, se puso en marcha en todo el país el Programa de Participación de Pueblos Indígenas (PPI), con el objetivo de que dichos pueblos aportaran los criterios y pautas a cumplimentar por el Estado para efectivizar la operativización del mencionado artículo constitucional. Briones y Carrasco (2004) afirman que en un comienzo el PPI -promovido y organizado por indígenas- surgió como respuesta a la existencia en el Congreso de la Nación de algunos proyectos de leyes indigenistas que habían sido elaborados sin consulta ni participación de los afectados. Por lo tanto, el Programa venía en parte a compensar el “olvido” de los legisladores, así como a promover un activismo indígena que había dado sus primeros pasos con el *lobby* realizado durante la convención constituyente en 1994.

¹⁶ Dicha reforma determinó claramente que los tratados tienen rango superior a las leyes y estableció la jerarquía constitucional de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos (Gomiz y Salgado 2010).

¹⁷ El artículo termina con la polémica frase “Las Provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”, la cual ha abierto la puerta a innumerables disputas entre los niveles de gobierno nacional y provincial en cuanto al poder de definir e implementar políticas indigenistas.

El propósito-eje sobre el que se estructuró la metodología de trabajo fue enfáticamente focalizado en la “participación protagónica” de líderes o referentes de nivel comunitario, quienes no suelen intervenir en los debates políticos –más que en la dirigencia vinculada con la esfera internacional del debate indígena, “entrenada” en la negociación política (Carrasco 2002). El programa se desarrolló en cinco instancias de trabajo colectivo -a nivel comunitario, zonal, provincial, regional y nacional- en cada una de las cuales se procuraba recuperar y sistematizar la diversidad de situaciones, puntos de vista y propuestas que deberían ser recogidos por una futura ley que los involucrara a todos.

El resultado de este proceso fue la entrega a los legisladores nacionales de un documento final en el que los pueblos indígenas plasmaban una producción de sentido propia sobre quiénes eran y planteaban al Estado sus demandas y propuestas. En relación con el tema que nos ocupa, interesa destacar que una de las cuestiones señaladas por los pueblos era que “nuestro sistema de vida es comunitario, fraterno, solidario y participativo, sin discriminaciones de ninguna clase”, lo que daba lugar a una sociedad “democrática de plena participación”. Este carácter participativo de la sociedad indígena contrastaba con lo que ocurría en su relación con el Estado: al respecto, el documento denunciaba que

“no se cumple con la ley 23.302 respecto a la participación indígena dentro del INAI, que es una institución ‘para’ los indígenas y no ‘de’ los indígenas. (...) Carecemos de un espacio propio participativo que controle las políticas o acciones del Estado que afectan a los Pueblos Indígenas y que sea representativo de sus comunidades. (...) No se implementan las instancias de participación en cuestiones que afecten directa o indirectamente a nuestras comunidades de los Pueblos Indígenas (planes, programas, proyectos, iniciativas legislativas y otros).”

Y enfatizaba que

“Reafirmamos el derecho que como Pueblos Indígenas tenemos a la información libre y amplia y a la consulta previa a la realización de cualquier proyecto oficial o privado que de manera directa o indirecta afecte nuestras vidas o territorios o restrinja nuestros Derechos. La ejecución de tales proyectos no podrá llevarse a cabo sin el consentimiento pleno y libre, y la participación activa y representativa de las comunidades de nuestros Pueblos afectados” (Programa de Participación de Pueblos Indígenas, Foro Nacional, Conclusiones, Capítulo 1).

El reclamo del derecho a participar en la toma de decisiones sobre sus asuntos se fundamentaba justamente en su diferencia cultural y en la necesidad de asegurar la reproducción de la misma, rechazando el paternalismo, etnocentrismo y afán homogeneizador del Estado-nación. En este sentido, la exigencia de participación se complementaba con la demanda de reconocimiento a las autoridades originarias (*cacique, mburuvicha, niyat, lonko, principales*, otros) y el respeto a los modos, leyes y formas de organización de cada pueblo (Briones y Carrasco 2004).

El PPI, en tanto instancia por medio de la cual actores en situación de subordinación se convirtieron en participantes activos de un proceso de construcción de significado (Wright

1998), empoderó a los pueblos indígenas para disputarle al Estado el poder de definir. Ellos construyeron su propia definición respecto a quiénes eran, cómo veían al Estado y las bases sobre las que debería asentarse la relación; es así que cabe resaltar el valor del PPI como proceso de producción político-cultural indígena que logró, entre otras cosas, unificar la diversidad de demandas en una plataforma compartida (Carrasco 2002).

Sin embargo, lo que podía ser el inicio de una nueva relación terminó siendo una instancia más de ninguneo estatal de la importancia de que los pueblos indígenas definan los términos en que pretenden construir sus vidas y destinos. Por un lado, el documento entregado al Congreso no tuvo ningún correlato concreto (Carrasco 2002); por otro, las auspiciosas perspectivas que se abrían a partir de la reforma constitucional fueron coartadas por prácticas estatales que -disociándose de su propia retórica- recreaban un estilo neoindigenista de incorporación y participación. Briones y Carrasco (2004) aluden con esto “a prácticas que renuncian, en lo explícito, a un proyecto de asimilación vinculado al indigenismo clásico pero concretan, en los hechos, estilos restringidos de consulta y participación indígena” (2004: 229).

Y es que no se trata sencillamente del “reemplazo” de un paradigma por otro, de un “pasaje” coherente y acabado desde el indigenismo paternalista hacia el multiculturalismo participativo, sino de la emergencia de nuevos discursos y, en menor medida, prácticas que coexisten y están en tensión con los modos -sedimentados en el sentido común y recreados en el hacer cotidiano de las agencias estatales- en que históricamente se construyó la relación con los pueblos indígenas.

De cualquier manera, también hay que mencionar que ciertas indefiniciones en el terreno normativo habilitan -aunque no justifican- la persistencia de las prácticas neoindigenistas. En relación con este punto, es notorio que el artículo 75 inciso 17 establece una participación genérica cuyos alcances y mecanismos no quedan especificados, cuestión agravada por el hecho de que, por ser atribuciones del Congreso, los enunciados de dicho artículo no tienen carácter de obligatoriedad -recordemos que justamente tornar operativa dicha norma era el objetivo del truncado proceso del PPI. Por otro lado, la década del 90 llegó a su fin sin que el Convenio 169 de la OIT, que profundizaba un poco más sobre el concepto, entrara en vigencia. Pero más allá de esta demora, la cuestión de la operativización de los derechos garantizados en el Convenio ha sido, al igual que lo ocurrido con aquellos incorporados por la reforma constitucional, objeto de debate. Si bien los tratados de derechos humanos como el Convenio 169 son directamente operativos en nuestro derecho interno, es decir, no se requiere de la adopción de normas internas específicas para tornarlos aplicables (Gomiz y Salgado 2010), el hecho de no estar regulado o reglamentado *cómo* debe realizarse la participación -esto es, de no estar establecido en términos precisos un procedimiento a seguir o estándares a

cumplimentar para que un proceso pueda llamarse “participativo”- acentúa las ambigüedades características de la práctica estatal argentina en cuanto al reconocimiento de los derechos indígenas. En este sentido, entre los varios silencios u omisiones que Gorosito Kramer observa en nuestra legislación en relación con distintos aspectos del Convenio se encuentran “las modalidades de consulta y necesaria participación de esos pueblos en las decisiones o acciones que los afecten y el principio del consentimiento libre e informado” plasmados en el artículo 6 (2008: 61).

Otro aspecto característico de la década del 90 fue la fuerte injerencia de los organismos multilaterales de crédito en cuestiones vinculadas con los pueblos indígenas¹⁸. Las innovaciones jurídicas creaban un ambiente favorable para ello, ya que ahora las comunidades estaban en condiciones de decidir sin mediación de las instituciones gubernamentales cuáles eran sus prioridades en materia de desarrollo, así como podían implementar proyectos propios. En este contexto, organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo financiaron en algunas provincias de nuestro país distintos programas -en carácter de préstamo o subsidio- cuyo foco de atención era el desarrollo, con una retórica que enfatizaba la importancia de la participación de las propias comunidades en el diseño, la ejecución y la evaluación de los proyectos. Los bancos procuraron eliminar la injerencia de ciertos niveles gubernamentales (provincial y municipal) en lo que atañe al manejo de fondos vinculados con los proyectos, propiciando una nueva modalidad de “relación directa” con las comunidades presentada como propiciatoria de procesos más transparentes y ágiles. Paralelamente, los programas colocaban en situación de intermediarios a ciertos miembros de las comunidades que debían cumplir el doble rol de empleados del banco y representantes de los destinatarios de los proyectos, y que terminaban siendo considerados desde ambos lados como los principales “responsables” del éxito o fracaso de los mismos (Carrasco et al. 2008). Por otra parte, finalizando la década desde el INAI se intentaba concretar proyectos gubernamentales para la atención de necesidades comunitarias -provisión de agua, becas, huertas, viviendas- decididas en forma unilateral por los funcionarios estatales, en tanto el instituto atravesaba severas reducciones presupuestarias que dejaban estancados varios planes y programas (Carrasco et al. 2008).

¹⁸ La Argentina reunía varios de los requisitos que las agencias multilaterales veían como propicios para poner en práctica sus estrategias: buscaba estabilizar la democracia y se mostraba dispuesta a realizar los cambios estructurales que fueran requeridos (reformas ministeriales, enmiendas constitucionales, normas regulatorias de la relación entre capital y trabajo, privatizaciones, flexibilización laboral, etc.); por su parte, el discurso de los derechos humanos habilitaba nuevos espacios para promover la participación ciudadana (Carrasco et al. 2008).

La “crisis de 2001”

El contexto de la crisis de diciembre de 2001 marcó el inicio de un período durante el cual la cuestión indígena quedaría invisibilizada en los temas de agenda nacional y subsumida en políticas asistencialistas de carácter universalizante. Según Lenton y Lorenzetti (2005), la crisis constituyó un punto de inflexión en las prácticas políticas neoindigenistas del Estado federal, las cuales adquirieron un nuevo giro: aprovechando el activismo indígena reactivado en las últimas décadas y fundamentadas en una retórica capaz de encapsular las demandas efectuadas, tales prácticas comenzaron a promover estilos activos de subsunción mediante el involucramiento de los propios indígenas en políticas sociales autorresponsabilizantes. En este sentido, puede hablarse de la emergencia de una nueva forma de intervención que se asienta en la participación indígena en tanto estrategia de legitimación de ciertos corrimientos estatales.

Las autoras señalan que la demanda indígena de participación había marcado el transcurso de 2001, convirtiéndose en el punto de mayor relevancia en los debates entre las agencias estatales involucradas y el activismo indígena. Por mencionar algunos de los hitos de ese año, puede señalarse que luego de insistentes reclamos se había logrado finalmente la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT, quedando entonces definitivamente establecida la obligatoriedad de la consulta y la participación de los pueblos indígenas. Por otra parte, había tenido lugar una de las convocatorias del INAI para implementar la participación indígena en su estructura, aunque sin lograr superar sus etapas iniciales por motivos de índole administrativa y económica. En tercer lugar, se había realizado el Censo Nacional de Población con la inclusión de la “variable de autorreconocimiento indígena”, la cual sería mensurada a partir de una única pregunta para cuya elaboración el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) venía realizando desde 1999 una ronda de consultas; proceso no obstante cuestionado por organizaciones indígenas y ONGs que consideraban insuficientes las instancias de participación disponibles en la planificación del Censo. Esta coyuntura había sido coronada con la ocupación del INAI en octubre de 2001 por dirigentes indígenas y otros ciudadanos que apoyaban sus reivindicaciones, contexto en el que -entre otras cosas- se reclamaba

“...urgente aumento del presupuesto para atender el conjunto de nuestras demandas y la participación efectiva en el INAI; inmediato cumplimiento de los acuerdos que contiene el Convenio 169 de la OIT, en su totalidad; mejorar los mecanismos de participación y consulta en toda política que nos involucre, cumpliendo de esta manera con la legislación nacional e internacional que así lo dispone...” (En Boletín de Pueblos Indígenas, 27/10/2001, citado en Lenton y Lorenzetti 2005: 300).

Como puede verse en el extracto citado, esta demanda de participación se fundamentaba en los compromisos asumidos por el Estado particularmente mediante la ley 23.302, el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional y el Convenio 169 de la OIT. Esto es, el activismo

indígena apelaba a estos instrumentos jurídicos para reclamar la efectivización de la participación en ellos prescripta.

Sin embargo, las perspectivas que apuntaban a instalar en la agenda política el tema de la participación se vieron truncadas por el estallido de la crisis a fines de ese año. En el nuevo escenario, las discusiones sobre los derechos indígenas en general y su participación en particular se fueron diluyendo, y la cuestión indígena quedó subsumida en la problemática compartida “por todos los pobres” a partir de los programas sociales implementados por la nueva gestión política. En consonancia con dicha subsunción, Lenton y Lorenzetti (2005) notan que la noción de “participación” se convirtió en el centro de una puja entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo para hegemonizar su significación y, a partir de allí, acotar y definir la “buena” política.

Por un lado, se debatía en una comisión del Senado cómo hacer para efectivizar la tan postergada participación indígena en el INAI en términos que supeditaban la cuestión a un solo punto: los escasos recursos financieros disponibles. Así, los representantes del Poder Legislativo diluían la discusión en la promoción de una forma de “participación a bajo costo” (Lenton y Lorenzetti 2005: 305) en la que importaban más la cantidad de representantes que el Consejo tendría (pequeña, debido a la imposibilidad de costear los traslados de un grupo numeroso) y la rapidez en convocarlo (para contar con representantes ese mismo año) que la calidad de la representación. Al quedar la participación indígena supeditada al discurso de la crisis, discurso desde donde se legitimaban estas alternativas de bajo costo ofrecidas por los legisladores, su alcance y su significación resultaban claramente socavados. Al mismo tiempo, las autoras apuntan que si en una democracia representativa como la nuestra gran parte del juego político pasa por el posicionamiento particular de cada actor y la carrera de las individualidades, al tratarse de la representación política indígena dichas individualidades no son consideradas relevantes porque se descrea de las capacidades de los políticos indígenas en general. Dicho llanamente, para los agentes estatales un representante indígena X sería igual a otro Y o Z, y es lo mismo quién de ellos integre el órgano de representación porque su capacidad de acción será igualmente acotada. En este sentido, la “participación indígena” en las instituciones declamada por las elites políticas, lejos de corresponderse con la elaboración de un proyecto de reforma de los mecanismos de circulación del poder, difícilmente logra trascender el nivel meramente discursivo.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo concentraba su política social en el lanzamiento del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados –basado en la “descentralización” y la “participación”–, e incluía como destinatario al colectivo “indígenas” con una fundamentación que lo interpelaba más como sujeto de asistencia que como sujeto de derecho, diluyendo su especificidad. Se trataba de la instalación de una forma de gestión de la diversidad neoasistencialista, la cual

extendía a los indígenas políticas diseñadas para la ciudadanía en general que apuntaban al involucramiento “activo” de los asistidos mediante el desempeño de ciertas tareas. Con la creación de los Consejos Consultivos de las Comunidades Indígenas se invistió a estos ciudadanos de funciones de carácter policíaco vinculadas con la custodia del buen funcionamiento del Plan. Esta estrategia canalizó las demandas de participación que el activismo indígena venía efectuando, reduciendo el concepto al desarrollo de tareas de control en resguardo de una iniciativa estatal. La creación de dichos Consejos cristalizaba así una especie de “confluencia perversa”: se habilitaba la participación indígena, pero en términos acotados a administrar y controlar los Planes Jefas y Jefes de Hogar. Paralelamente, la mayor parte del personal del INAI quedó afectada a la ejecución del Programa, que se definió como prioritaria por sobre los objetivos específicos del instituto. Esto resultó no sólo en el reforzamiento del desdibujamiento de la cuestión indígena, sino también en la discontinuidad de algunas actividades y relaciones que el INAI había logrado construir o mantener. En este sentido las autoras plantean que, si el INAI nunca se caracterizó por sostener de manera continua proyectos y programas sino más bien por emprender acciones aisladas por decisión de la gestión de turno, esta tendencia se profundizó en el contexto de la crisis, al quedar su labor subsumida a una política social de carácter neosistencialista que iba a contramano de otra pasible de ser enmarcada en términos de reconocimiento y afirmación de los derechos indígenas.

1.4.2 Agenda y retórica indigenista en los albores de la administración kirchnerista

Luego del período inmediatamente posterior a la llamada “crisis de 2001”, comienza otro en el cual lo indígena recobra un lugar diferenciado en la arena nacional. Si bien en principio la administración de Néstor Kirchner no tenía la “cuestión indígena” en su agenda, a partir de la demanda planteada por una parte del movimiento indígena la misma comienza a ser considerada (Briones 2007a). Es así que desde fines de 2003, y más marcadamente desde la asunción de Jorge Rodríguez como presidente del INAI en febrero de 2004, se plantea una serie de medidas a encarar por dicho instituto para reencauzar de algún modo la política indigenista. Entre ellas, interesa destacar en función de los objetivos de esta tesis las relativas a institucionalización, participación indígena y tierras y territorios.¹⁹

¹⁹ Según la memoria oficial del instituto del año 2004, las otras políticas se vinculaban con: Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Re.Na.C.I.), Educación, Salud, Cultura y artesanías, Desarrollo comunitario, Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas, Proyectos con cooperación internacional (INAI, “Marco Institucional del Estado para el tratamiento de los Asuntos Indígenas”, 2004).

Estructura organizativa del INAI

En una reunión de la Comisión de Población y Desarrollo Humano (por entonces llamada Comisión de Población y Recursos Humanos) de la Cámara de Diputados de la Nación en junio de 2004, a pocos meses de iniciada su gestión, Jorge Rodríguez se refería en estos términos a la institución que presidía:

“El INAI nace como una Secretaría de Estado, con todas las funciones y virtudes correspondientes, pero apenas fue dada a luz, se le quitaron las funciones y potestades administrativas, jurídicas y financieras. Por lo tanto, en los hechos, en estos primeros dieciocho años de vida, el INAI sólo ha sido una dependencia donde hay un presidente con rango de secretario, pero en realidad funciona como una simple oficina con un encargado y alrededor de veinte empleados. Esta es la situación que ha tenido el INAI hasta hoy.”²⁰

A continuación señalaba que el presidente que lo había precedido, designado por la misma gestión del gobierno nacional, había iniciado el trabajo necesario para generar la estructura orgánica del INAI. De este modo, Rodríguez esperaba en los próximos meses estrenar un organigrama, el cual estaría constituido por Presidencia, Vicepresidencia y dos Direcciones: una de Tierras y Registro Nacional de Comunidades Indígenas, y otra de Desarrollo de Comunidades Indígenas²¹.

Esta institucionalización era planteada como requisito indispensable para poder generar una política nacional en materia indígena, lo cual sería según Rodríguez prioritario en su gestión, marcando así una diferencia respecto a la situación previa a su llegada:

“Tenemos que asumir que en la Argentina (...) no ha habido una política indígena de fondo (...). Por lo tanto, los distintos presidentes del INAI que se han ido sucediendo han hecho lo que han podido dentro del marco que se les ha permitido. En esta gestión nosotros estamos abocados a generar políticas indígenas.”

La tarea, sin embargo, no se planteaba sencilla, teniendo en cuenta que el instituto contaba con un presupuesto de sólo 4 millones de pesos para destinar a su labor (un monto similar era para afrontar el pago de sueldos y gastos administrativos y otro tanto para pagar una indemnización por una expropiación, dando un total de 12 millones). Pese a que ya no se leía la situación nacional en términos de “crisis”, la escasez de recursos del instituto indigenista perfilaba como crónica.

La preocupación por la institucionalización abarcaría también, como veremos a continuación, la cuestión de la participación indígena.

²⁰ Versión Taquigráfica de la Comisión de Población y Desarrollo Humano (ex Comisión de Población y Recursos Humanos) de la Cámara de Diputados de la Nación. Reunión del 02/06/2004 (3ra parte) “Dr. Jorge Rodríguez (presidente del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) y representantes de comunidades.” Disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpydhumanos/VersTaq2004.htm#Junio%202c>

²¹ La estructura organizativa del INAI sería finalmente aprobada en abril de 2006 mediante decreto 410.

La creación del Consejo de Participación Indígena

Otro de los temas centrales de la agenda del INAI durante la gestión de Rodríguez tuvo que ver con la efectivización de la participación indígena en dicho instituto. Como se mencionó anteriormente, la ley 23.302 establecía que el INAI debía contar en su estructura con un órgano de participación indígena, el Consejo de Coordinación. Ahora bien, los años habían pasado -reforma de la constitución nacional y ratificación del Convenio 169 de la OIT incluidas- y el Consejo seguía sin constituirse. Recordemos que si bien el INAI había intentado en algunas oportunidades convocar a los dirigentes indígenas, las iniciativas nunca habían prosperado.

En los albores de la administración kirchnerista, esta situación venía generando cierta movilización indígena en busca de participación en el instituto. Es importante señalar aquí que dicho objetivo no era ni es compartido por la totalidad de las comunidades y organizaciones, algunas de las cuales plantean su rechazo a participar en el INAI por considerar que implica avalar a un Estado al que no reconocen como interlocutor válido. Por otro lado, aquellas que sí se movilizaron lo hicieron de distintas maneras. Si bien la cuestión es mucho más compleja y con más matices de lo que puedo plantear aquí, cabe mencionar que una de las vías adoptadas en reclamo del cumplimiento de la ley 23.302 fue la judicial, como en el caso de la Asociación Indígena de la República Argentina (AIRA), que presentó y ganó varias demandas contra el Estado nacional por dicha causa. Paralelamente, algunas organizaciones optaron por entrar en tratativas con el INAI para procurar la constitución de un espacio de participación indígena, aunque no fuera exactamente el previsto por la ley.

En este contexto, y durante el transcurso de la reunión mencionada en el apartado anterior, Rodríguez planteaba que:

“Nosotros estamos estudiando generar un Consejo de Participación, que estimo es fundamental para el desarrollo idóneo del INAI, porque es muy difícil poder generar políticas de fondo en materia indígena si no se tiene una contraparte con la cual consensuar acciones políticas. Un funcionario, un ministro, un secretario pueden tomar una decisión, y resulta que después no es lo que necesita la comunidad sino que responde a una cosmovisión totalmente distinta. Por lo tanto, generar el Consejo de Participación es para nosotros fundamental.”

El presidente del INAI hacía referencia aquí a una nueva figura: el Consejo de Participación Indígena (CPI). Sin embargo, confundiendo por aquel entonces la letra de la ley 23.302, afirmaba que:

“... el Consejo de Participación Indígena (...) está previsto en la ley. La ley contempla un Consejo de Coordinación, integrado por un representante de cada Ministerio, y un Consejo de Participación Indígena, integrado por representantes de los pueblos indígenas de todo el país, y también de las provincias que adhieren a la ley. Este Consejo de Participación nunca se integró.”

En verdad, lo que la ley prescribía era la conformación de un Consejo de Coordinación (integrado por representantes indígenas, de ministerios y de provincias) y de un Consejo

Asesor (compuesto sólo por representantes de distintas instituciones estatales), sin hacer ninguna referencia a un Consejo de Participación Indígena. De lo que Rodríguez estaba dando cuenta, sin expresarlo adecuadamente o directamente desconociendo el contenido de la norma a la que aludía, era de la decisión de constituir un órgano que, sin ser el previsto por la ley 23.302, se creaba como medida tendiente a su cumplimiento -tal como se había hecho en distintas oportunidades en el pasado. Pero este Consejo sería según Rodríguez distinto a los anteriores, sobre los cuales señalaba:

“Se generaron algunas alternativas de Consejo de Participación, pero siempre con el dedo índice, o sea, bien a dedo, y no obtuvieron resultados porque adolecían (carecían) de representatividad.”

La cantidad de miembros que tendría el Consejo también aparecía como diferencia respecto a los intentos previos:

“La excusa que se utilizó para calmar las ansias de los dirigentes indígenas fue que generar un Consejo elefantásico iba a ir en contra de toda agilidad y toda posibilidad de consensuar y de generar cosas positivas. Nosotros creemos que lo mejor que podemos hacer es generar un Consejo amplio, participativo, que tenga una base regional, y por otra parte una mesa más chica, que surja de esa base regional.”

Unos meses más tarde, en agosto de 2004, se creaba formalmente el Consejo de Participación Indígena mediante resolución INAI 152/04. Sus Considerandos mencionaban la voluntad de conformar “una instancia participativa de (los pueblos indígenas) en el diseño de las políticas públicas que los involucran”, en cumplimiento de los mandatos del artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional, el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y el artículo 5 de la ley 23.302, así como también responder al fallo de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal del 18 de marzo de 2003 (Resolución Judicial 79/03), emitido como consecuencia del recurso judicial interpuesto por AIRA, que intimaba al Estado a acreditar en un plazo de treinta días hábiles la aprobación de la estructura orgánica del INAI que contemplara la participación indígena reconocida por la ley 23.302. A partir de ello, la resolución 152 consideraba

“Que ese término perentorio, exige adoptar una medida urgente y adecuada que garantice *el derecho a participar* que la Constitución Nacional reconoce a los Pueblos Indígenas, que *no alcanza con la mera consulta, sino que está dirigida a la participación en la elaboración, decisión, ejecución y control de las acciones que realice el Estado Nacional por sí o mediante terceros*” (mi énfasis).

Observamos aquí una primera diferenciación entre las nociones de “consulta” y “participación”, siendo la segunda presentada como de jerarquía superior a la primera. Sin embargo, la definición resulta tautológica, ya que “el derecho a participar” apunta a “la participación” en la elaboración, decisión, ejecución y control de acciones realizadas por el

Estado o mediante terceros. Si bien se indicaban las *etapas* de las acciones en las que el CPI podría “participar”, el *contenido* de dicha participación no quedaba del todo claro.

Según el texto de la resolución, el CPI tendría como objetivo principal actuar de organismo base para el proceso de convocatoria de un Consejo de Coordinación definitivo²². Mientras tanto, también podría intervenir en asuntos urgentes que requirieran “la impostergable participación de los representantes de los Pueblos Indígenas”. En este sentido, el artículo 7 establecía como funciones del CPI “a) Determinar, con carácter no vinculante, los mecanismos de designación de los representantes indígenas al Consejo de Coordinación (...) y b) Las funciones señaladas en el artículo 7° del Decreto N° 155/89, reglamentario de la Ley N° 23.302” (es decir, las funciones previstas para el Consejo de Coordinación -ver más arriba).

La aclaración “con carácter no vinculante” resulta altamente significativa, ya que -aquí sí- queda claro que la decisión a la que arribara el Consejo no implicaba obligatoriedad alguna para el Estado -esto es, constituía meramente una opinión. De este modo, la decisión final acerca de las formas de representatividad indígena no quedaba en manos de los pueblos a ser representados sino de funcionarios estatales. Esta no obligatoriedad de respetar lo decidido por el CPI se extendía también, implícitamente, a todas las tareas que el mismo desarrollara -en virtud de que las funciones del Consejo de Coordinación que ahora asumía tampoco tenían carácter vinculante-, entendiéndose que sus representantes brindarían asesoramiento en cuestiones vinculadas con los pueblos indígenas y “participarían” en las distintas etapas de políticas que los afectaran, pero sólo a título consultivo.

Por otro lado, la resolución establecía que la oportunidad y la periodicidad de la convocatoria a las reuniones del CPI quedaban sujetas a la decisión del presidente del INAI. En otras palabras, el funcionamiento de este espacio no sería permanente ni periódico, sino que los representantes se reunirían sólo cuando dicho funcionario así lo decidiera -decisión en la cual influirían no sólo las voluntades personales o las cuestiones de agenda sino también, nuevamente, la disponibilidad o no de recursos para solventar los encuentros.

El criterio de representación establecido para constituir el CPI fue de un delegado por pueblo por provincia. En otras palabras, una provincia en la cual habitaran tres pueblos indígenas contaría con tres representantes (uno de cada pueblo), una con cinco pueblos tendría cinco representantes, etc. A su vez, cada delegado titular contaba con un suplente. Durante 2005 se

²² Esto haría suponer que el CPI daría por concluidas sus funciones una vez que el Consejo de Coordinación estuviera constituido. Sin embargo, la resolución 152 no hacía ninguna referencia a esta cuestión. De todos modos, resulta significativo que el CPI no fuera incorporado al organigrama del INAI, en el cual figuran solamente el Consejo de Coordinación y el Asesor.

realizaron asambleas comunitarias y por pueblo a nivel provincial²³, de donde resultaron electos los 83 representantes que conformaron el primer Consejo. En mayo de ese año, en otra reunión organizada por la Comisión de Población de la Cámara de Diputados de la Nación, Rodríguez explicaba de este modo la importancia de la elección de representantes por los propios indígenas en lugar de su designación directa por parte del INAI:

“El presidente del INAI podría haber elegido a dedo a los miembros del Consejo de Participación Indígena, por tratarse del primero. Ya hubo dos procesos anteriores fracasados de elegir a dedo. A mí no me interesa un proceso que fracase. Prefiero uno que cueste, que demore. Los técnicos del INAI se están matando. Trabajan de lunes a viernes en el INAI y sábados y domingos en las provincias. Lo están haciendo a pulmón con militancia, con esfuerzo. Salen ellos; yo he salido muy poco. Lo están haciendo a fuerza de elecciones y asambleas. Algunas salen bien y otras mal, pero esa es la forma. Si no se construye de manera genuina y sólida, no sirve. Si sabemos que no sirvió antes, ¿para qué generar más angustia y procesos fracasados? Tenemos que ir por un proceso de verdad. En algunas provincias sale electo alguno que conocemos bien, y nos ponemos contentos; en otras, no sabemos quiénes son porque son dirigentes nuevos. Entonces, es interesante esto que está pasando.”²⁴

La legitimidad del proceso de conformación del Consejo era resaltada como aspecto central para el éxito del mismo y como innovación respecto a las convocatorias anteriores. Pese a ello, la creación del CPI no fue bien recibida por algunas organizaciones y comunidades, que remarcaron que seguía sin constituirse el Consejo de Coordinación previsto por la ley 23.302 -único espacio de participación indígena al que reconocían como válido- y continuaron reclamando su creación. Por otro lado, no en todas las provincias tuvieron lugar las asambleas, debido entre otras cosas a la reticencia de ciertos gobiernos provinciales a reconocer la existencia y los derechos de los pueblos indígenas –de modo que no realizaron las convocatorias correspondientes²⁵. Asimismo, en algunos casos los delegados al CPI fueron designados unilateralmente por el INAI -tal como había ocurrido (en parte)²⁶ en los procesos previos de los cuales se buscaba distanciarse- o bien impuestos por algunos gobiernos provinciales en defensa de intereses políticos y económicos particulares. Otro aspecto conflictivo fue que sólo aquellas comunidades cuya personería jurídica estuviera registrada estaban facultadas para tomar parte en las asambleas de elección de representantes, quedando

²³ En primer lugar, cada comunidad elegía en asamblea un delegado (generalmente *caciques* o referentes) que la representara en la instancia siguiente; en segundo lugar, estos delegados se reunían en otra asamblea, donde elegían el representante de ese pueblo ante el CPI.

²⁴ Versión Taquigráfica de la Comisión de Población y Desarrollo Humano (ex Comisión de Población y Recursos Humanos) de la Cámara de Diputados de la Nación. Reunión del 12/05/2005, “Reunión Consultiva con los Pueblos Indígenas”. Disponible en http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpydhumanos/Jornadas/Aborig/Taq_RCPI.htm

²⁵ Esto motivó la modificación parcial de la resolución 152 mediante la 301/04, que establecía que el INAI se reservaba la facultad de realizar las convocatorias en forma unilateral cuando lo considerara pertinente, especialmente en aquellas provincias cuyos gobiernos negaran la existencia de comunidades registradas y de solicitudes formales de inscripción.

²⁶ Si bien Rodríguez enfatizaba las diferencias entre la convocatoria al CPI y los intentos previos, contraponiendo la elección en asambleas realizada en su gestión a la designación “a dedo” por sus predecesores, en las convocatorias anteriores algunos delegados también habían sido elegidos por las comunidades.

la posibilidad y la modalidad de participación de las no registradas (con voto o sólo con voz) supeditada a la decisión de las primeras.²⁷

Finalmente, cabe destacar que si la participación indígena constituyó un tópico recurrente en las presentaciones de carácter público de Jorge Rodríguez y en los documentos del INAI, apareciendo como uno de los pilares de la política del instituto desde el inicio de su gestión, ésta quedaba a su vez explícitamente enmarcada en la política de un gobierno nacional que proclamaba que, esta vez sí, dicha participación se haría realidad. Al respecto decía el presidente del INAI, organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, en aquella reunión:

"En esta gestión, la ministra [Alicia] Kirchner quiere definir este proceso [de participación de los pueblos indígenas] porque hay convicción política de que se genere. Entonces, estamos trabajando en ello (...) me pregunto cómo hemos funcionado durante todos estos años en el Estado y cómo se pueden generar políticas para los pueblos indígenas de nuestro país sin tener un proceso de participación (...) Para poder discutir políticas y generar acciones en terreno es necesario ese proceso. No me explico cómo es que no lo hemos tenido hasta ahora."

Esta marcación de “un antes y un después” del comienzo de la administración kirchnerista se reitera en producciones oficiales de diversa índole. El que sigue es otro ejemplo del tenor de este discurso: “A partir del año 2003, el Gobierno nacional asume como política de Estado la participación de los Pueblos Originarios, con el fin de entablar un diálogo intercultural que posibilite la construcción conjunta de políticas públicas” (INAI, Folleto de difusión Ley 26.160, mi énfasis). Este extracto resulta significativo porque, además de vincular directamente a la participación indígena con el inicio de la gestión presidencial de Néstor Kirchner, la presenta como “política de Estado”, otorgándole una envergadura superlativa. Dicha participación aparece como propiciatoria de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, en virtud de la cual éstos podrían intervenir en la construcción de su destino dialogando con y tomando decisiones a la par de agentes estatales. Así, este sujeto destinatario de políticas públicas pasaría a ser también su hacedor, tomando parte en el debate sobre las mismas, en su diseño y ejecución.

El Consejo de Participación Indígena vendría a ser el primer paso en la consecución de este objetivo. Pero las perspectivas que se le abrían eran ciertamente contradictorias. Por un lado, la nueva gestión del gobierno nacional se declaraba comprometida con la causa indígena y daba indicios de un cambio de actitud en relación con la necesidad de modificar el carácter unilateral de las políticas indigenistas. Por otro, la propia resolución de creación del CPI acotaba su capacidad de decisión justamente en lo relativo a la función principal para la cual

²⁷ Cabe aclarar que estas cuestiones no fueron hechos aislados suscitados en el nacimiento del CPI, sino que varias de ellas continúan vigentes al día de hoy.

había sido creado²⁸, así como presentaba una noción ambigua de la “participación” de este órgano en las políticas de su competencia.

El proceso de los Foros “Derecho de los Pueblos Indígenas en la Política Pública”

De forma paralela a la constitución del CPI, tenía lugar otra iniciativa en materia de participación que daba cuenta a su vez de una renovada atención por parte del gobierno nacional a ciertas demandas de los pueblos indígenas. Durante 2004 y 2005 se llevaron a cabo los Foros “Derecho de los Pueblos Indígenas en la Política Pública”, auspiciados por el Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y el Proyecto Desarrollo en Comunidades Indígenas (DCI) con financiamiento del Banco Mundial, y coordinados por la Comisión de Trabajo de Política Indígena (CTPI), integrada por conocidos dirigentes y organizaciones indígenas del país. El objetivo de los encuentros era “Desarrollar iniciativas y propuestas de políticas y normas para la implementación de los derechos de los Pueblos Indígenas y establecer mecanismos operativos para su ejecución, a través de un proceso de debate participativo a nivel nacional” (INAI 2004: 39).

La génesis del proceso databa de una reunión celebrada entre representantes de pueblos indígenas y el presidente de la nación Néstor Kirchner en San Carlos de Bariloche en noviembre de 2003²⁹. Según relata un miembro de la CTPI³⁰, el presidente todavía no se había manifestado sobre cuál sería la política de su gobierno para con los pueblos indígenas, de modo que éstos buscaban plantearle sus inquietudes y proponer al Estado argentino “una nueva forma de relacionarnos” basada en sus conocimientos, cosmovisiones, formas de organizarse y no en una perspectiva anclada en su pobreza, para avanzar hacia un “país intercultural”. La convocatoria a los Foros surgió del compromiso asumido en esta oportunidad por el gobierno nacional de trabajar por la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y el fortalecimiento de sus organizaciones, pueblos y comunidades.

²⁸ Cabe mencionar que el Consejo de Coordinación previsto por la ley 23.302 sería constituido finalmente en el año 2008, aunque por otra vía. No habiendo podido el CPI institucionalizar los mecanismos de designación de los delegados indígenas de dicho Consejo, e intimado por un nuevo fallo judicial para acreditar la conformación del mismo, el INAI resolvió unilateralmente la modalidad de elección (Res. INAI 41/08) y designó a los delegados con carácter provisorio (Res. INAI 42/08). Si bien la creación de este Consejo no significó la disolución del CPI, sí implicó una reconfiguración del mismo -de todos modos, estos cambios fueron posteriores al proceso de formulación de la ley 26.160 y el programa Re.Te.C.I. que aquí nos ocupa, por lo que no nos detendremos en ellos.

²⁹ Briones (2005) señala que hacia fines de 2003 algunas organizaciones indígenas comenzaron a realizar distintos esfuerzos de convergencia para recrear un campo de interlocución común a nivel nacional. Tales intentos fueron atravesados por diversos debates, principalmente acerca de la conveniencia o no de integrar recursos humanos propios en los organismos estatales, aceptar o no financiamiento de agencias multilaterales para proyectos de desarrollo, y dirigir los reclamos fundamentalmente al poder ejecutivo o a los tres poderes de la república.

³⁰ Entrevista a Nelson Aramayo de la Comisión de Trabajo de Política Indígena (CTPI), con audio disponible en <http://argentina.indymedia.org/news/2006/07/422314.php#foronacionalintercultural> (acceso 14/02/2011).

El proceso abrió con un Foro Nacional en mayo de 2004³¹ y cerró con otro de igual envergadura en agosto de 2005, en los que confluyeron representantes de pueblos y comunidades indígenas, de la sociedad civil y del gobierno nacional. Entre uno y otro, se realizaron siete Foros Regionales donde se debatieron diferentes lineamientos relativos a los derechos de los pueblos indígenas, agrupados en cuatro ejes temáticos: personalidad jurídica, territorio, interculturalidad y biodiversidad. De este trabajo surgiría un documento final con las iniciativas jurídicas, normativas y político-institucionales relativas a cada eje, el cual fue consensuado entre los representantes indígenas y presentado ante las autoridades estatales durante el último Foro Nacional.

Entre los planteos realizados en dicho documento final, interesa destacar la demanda de creación del Ministerio Intercultural de Política Indígena, “que sería una instancia con jerarquía institucional y capacidad logística presupuestaria que superaría el tratamiento actual que nos enfoca como ‘pobres’ o ‘campesinos’ y que muestra el lugar que el Estado da a los Pueblos Originarios” (Foro Nacional Indígena, Informe a la Prensa, 2005)³². Según se expone en el documento mencionado, este Ministerio constituiría un “Mecanismo de Articulación Intercultural” entre los distintos pueblos indígenas y las instituciones del Estado, a través del cual se reglamentaría “todo lo que nos atañe”, para que “nosotros seamos los propios dueños de los destinos de nuestros Pueblos”. Se afirmaba asimismo que la creación de este órgano, en tanto ámbito intercultural con representación indígena y estatal, implicaría “una transformación de la política de Estado”. Para ello, el Ministerio debía tener “potestad, poder, partida presupuestaria, y la capacidad de interaccionar con los otros ministerios que actualmente funcionan”. Finalmente, se planteaba que en esta instancia ministerial intercultural debía funcionar “la co-gestión, co-administración y co-manejo de todas las políticas que involucran el pluralismo de pueblos que convivimos en este Estado...” (“Propuestas y Demandas de Acción al Estado Argentino”³³, 30/08/2005: 10).

A continuación -y probablemente en diálogo con el proceso de constitución del CPI- se reclamaba

“La jerarquización real del INAI como transición hacia el Ministerio Intercultural: Esto implica cumplir con el dictamen jurídico que obliga al Estado a incorporar la participación indígena, que *no debe ser un mero órgano de consulta, sino de definiciones de política que respondan a un proyecto de Estado Intercultural. Se lo debe proveer de la estructura jurídica, administrativa y presupuestaria que los Pueblos indígenas requerimos*”

³¹ En las jornadas de apertura, Jorge Nahuel, *werken* (vocero) mapuche, coordinador del proyecto DCI y responsable ejecutivo del Foro Nacional, destacó como uno de los objetivos centrales del proceso “articular teóricamente el nuevo status jurídico-político de los pueblos indígenas como parte de la institucionalidad del Estado, dándoles un nivel de autonomía que permita su desarrollo con identidad” y “establecer mecanismos operativos para la ejecución de los derechos indígenas ya reconocidos en la última década”. Citado por Indymedia. Disponible en <http://argentina.indymedia.org/news/2004/05/199768.php> (acceso 14/02/2011).

³² Disponible en <http://www.cumbrecontinentalindigena.org/forocomunicado.php> (acceso 15/04/2011).

³³ Disponible en <http://www.cumbrecontinentalindigena.org/kirchner.php>, archivo “ACCIONESdelESTADO” (acceso 15/04/2011).

(“Propuestas y Demandas de Acción al Estado Argentino”³⁴, 30/08/2005: 10, negrita en el original, mi cursiva).

A pesar de sus demandas, los Foros fueron tildados de “oficialistas” y de servir a los intereses del poder. Sus organizadores, y en particular su Coordinador, fueron acusados -por algunos miembros de la CTPI que se retiraron del proceso- de tomar decisiones sin consultar a la mayoría de las comunidades, impedir la participación equitativa de los distintos pueblos, no respetar la designación de delegados en asamblea, manipular actas y documentos surgidos de los foros regionales y no ser del todo transparentes en el manejo de los fondos³⁵.

De cualquier manera, el documento final fruto del trabajo en dichos encuentros fue, según lo señalado por una de las integrantes de la CTPI y el CPI, olvidado por el Estado –tal como sucediera con las Conclusiones del PPI unos años atrás. Sin embargo, fue una base importante para el primer grupo de representantes del CPI, y aún hoy constituye una referencia para parte del movimiento indígena a la hora de trabajar cuestiones vinculadas con los ejes que allí se debatieron.

La importancia de los Foros radica también en que fueron un antecedente directo de la primera camada de representantes del CPI. Tal como refiere uno de sus colaboradores, este Consejo entraría en funciones contando con una mayoría de miembros que habían participado en dicho proceso, pudiendo hablarse de una continuidad entre ambos.

Tierras y territorios

En junio de 2004, durante la reunión de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados de la Nación a la que anteriormente hicieramos referencia, el presidente del INAI reconocía que “Hoy por hoy el Instituto no tiene una política en materia de tierras. Esa política debe generarse. El INAI necesita un tiempo para hacerlo.” A continuación señaló que días atrás la diputada Marta Maffei le había acercado dos anteproyectos de ley para analizar, sobre la posibilidad de generar ciertos plazos para que el Estado nacional y particularmente el INAI establecieran políticas definitivas en materia de tierras ocupadas por las comunidades indígenas. La propuesta se planteaba en una coyuntura de aceleramiento del avance de la frontera agraria por el auge de la soja transgénica y distintas industrias, estimulado por la devaluación del peso y su relación con las exportaciones, lo cual había despertado una sucesión de expulsiones, desalojos y expropiaciones particularmente violentas de comunidades indígenas en distintas regiones del país. A partir de la conversación mantenida con Maffei, reforzada por la expresión de preocupaciones similares durante la reunión por

³⁴ Disponible en <http://www.cumbrecontinentalindigena.org/kirchner.php>, archivo “ACCIONESdelESTADO” (acceso 15/04/2011).

³⁵ Ver por ejemplo “FORO NACIONAL: Manifestación de disconformidad de miembros de la CTPI”, publicado el 09/09/2005 en Indymedia. Disponible en <http://argentina.indymedia.org/news/2005/09/325168.php> (acceso 14/02/2011).

parte de la diputada Liliana Fellner -quien se encontraba presente pese a no ser miembro de la Comisión-, de la presidenta de la Comisión María Elena Barbagelata -quien encabezaba uno de los anteproyectos- y de los testimonios de los indígenas presentes -quienes relataron la crudeza de la situación-, Rodríguez planteó que sería muy positivo que se iniciara un proyecto de ley en la Cámara de Diputados para suspender los desalojos de comunidades indígenas. Dicha suspensión favorecería la labor del INAI en materia de tierras, ya que le permitiría contar con un margen de tiempo para completar el estudio de títulos de cada comunidad³⁶, con el fin de conocer su situación dominial (esto es, determinar si estaban asentadas en tierras registradas como propiedad de particulares, del Estado provincial o del Estado nacional) y a partir de allí “poder generar políticas sólidas”.

Estas cuestiones se verían reflejadas luego en la memoria oficial del instituto del año 2004. Según consigna dicho documento, para “...reconocer la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que ocupan (las comunidades)”, el INAI

“se encuentra diseñando un programa de relevamiento y estudio de antecedentes dominiales de las tierras ocupadas por la totalidad de las Comunidades Indígenas del país. Este proyecto tiene como objetivo saldar una deuda histórica del Estado Nacional que no cuenta hasta el momento con una información técnica proveniente del estudio de diversos registros y organismos competentes, que permita determinar con meridiania precisión la titularidad registral de los inmuebles ocupados por las Comunidades” (INAI 2004: 13).

Por otra parte, el propio Poder Ejecutivo había decidido proponer una medida legislativa para suspender los desalojos:

“En fecha Seis (6) de Septiembre de 2004, se ha elevado al Honorable Congreso de la Nación, un Proyecto de Ley, mediante el cual se declara la emergencia en materia de propiedad y posesión de tierras, tradicionalmente ocupadas por comunidades Indígenas, y se suspende por el término de cuatro años el trámite de ejecución de las sentencias de desalojo dictadas en los procesos judiciales que tengan por objeto principal o accesorio la desocupación y/o desalojo de las comunidades. Todo ello con el objeto de abordar las soluciones apropiadas en cada caso” (INAI 2004: 13).

Pero estas consideraciones nos conducen ya al próximo capítulo, en tanto ambas iniciativas serían antecedentes de la ley 26.160 y el Programa Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas.

³⁶ Es interesante la observación de Rodríguez, en términos de la (des)articulación de los niveles nacional y provincial en materia de política indigenista (y teniendo en cuenta lo que se haría finalmente en el marco del Programa Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas), respecto a que “es más viable contratar una universidad para que haga ese estudio que celebrar un convenio con las provincias, porque para la mayoría de éstas -y esta es la pura realidad- no es un tema prioritario. Entonces, es un tema que van a poner en un segundo plano.”

Capítulo 2. La “participación” indígena en la formulación de la Ley 26.160 de Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena

2.1 Antecedentes

En el año 2004 se presentaron en la Cámara de Diputados de la Nación tres proyectos de ley vinculados con la suspensión de desalojos a comunidades indígenas. Motivaba la aparición de estos proyectos “un contexto de alta conflictividad en diversas regiones de nuestro país, generada por el auge de las explotaciones para la producción de *commodities*, la expansión consecuente de la frontera agraria y un notable proceso de concentración de la propiedad” (Gorosito Kramer 2008: 62). De la conjunción de los mismos nacería un nuevo proyecto “consensuado” entre los distintos autores que, si bien lograría dictamen favorable en las tres comisiones que lo consideraron, nunca llegaría a ser debatido en el recinto y sería enviado a archivo a fines de 2005.

Analizaremos aquí las tres propuestas originales y el proyecto “consensuado” surgido de ellas con cierto detalle, no sólo en función de que constituyen antecedentes directos del proyecto presentado por las senadoras Kirchner y Fellner en 2006 sino también porque la comparación entre las iniciativas da cuenta de las concepciones de “participación” indígena manejadas por los legisladores. En particular, nos interesa considerar dos cuestiones: por un lado, las instancias y modalidades de participación indígena durante la elaboración de las propuestas legislativas; y por otro, la participación indígena prevista para la implementación de las mismas.

2.1.1 De los tres proyectos al proyecto “consensuado”

La primera de las iniciativas fue presentada el 14 de junio de 2004¹ por diputados del partido Afirmación para una República Igualitaria (A.R.I.) encabezados por Marta Maffei². El proyecto (expediente 3478-D-2004, ver Anexo I) apuntaba a suspender por 5 años los trámites y acciones de ejecución de desalojo o expulsión de comunidades “de los predios rurales que tradicionalmente ocupan o en los que realizan sus actividades de subsistencia” y reubicar transitoriamente en los mismos predios –o en su defecto en otros aceptados por ellas- a las comunidades que ya hubiesen sido expulsadas. Asimismo, en los 2 primeros años el INAI “en articulación con la representación indígena establecida en el Consejo de Coordinación y el

¹ Doce días después de la reunión de la Comisión de Población en Diputados con el presidente del INAI Jorge Rodríguez (ver capítulo anterior).

² Los diputados co-firmantes eran Eduardo Macaluse, Fabián De Nuccio, Adrián Pérez y luego se sumó María Fabiana Ríos.

INDEC”, debería realizar un censo determinando familias e individuos integrantes de las comunidades, delimitación de los territorios ocupados actualmente y/o antes de ser expulsados, situación dominial y actividad principal. Con estos resultados en los siguientes 3 años se procedería a la “adjudicación en propiedad a las comunidades aborígenes de las tierras que ocupan u ocuparon y de las que fueron desplazadas contra su voluntad y trabajan o trabajaron”.

Con fines comparativos podemos decir que éste sería el primer proyecto que propuso suspender los desalojos y relevar comunidades y territorios, aunque sin declaración de emergencia ni constitución de un fondo presupuestario. Si bien apuntaba en última instancia a regularizar la propiedad comunitaria indígena, también buscaba asegurar a las comunidades despojadas el retorno inmediato a sus territorios. Por otra parte, el proyecto contemplaba la intervención indígena en la implementación del censo mediante los representantes del Consejo de Coordinación del INAI; a este respecto los Fundamentos planteaban la importancia de establecer procedimientos legales claros y “exigir su cumplimiento con la participación de los verdaderos protagonistas como lo establece la normativa vigente y debe hacer efectivo el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.” Esta última frase remite al hecho de que, tal como viéramos en el capítulo anterior, en incumplimiento de la ley 23.302 el Consejo de Coordinación aún no se había constituido (y cabe agregar que por aquel entonces tampoco estaba conformado el CPI, que sería creado formalmente dos meses después).

En segundo término, el 01 de julio un grupo de diputados de distintos partidos –en su mayoría opositores³ - encabezados por la presidenta de la Comisión de Población María Elena Barbagelata presentaron un proyecto de “Ley de emergencia y regularización de la propiedad comunitaria indígena” (expediente 3951-D-2004, ver Anexo II). La propuesta consistía en declarar la emergencia nacional en materia de propiedad y posesión de tierras ocupadas por comunidades indígenas, suspender por 3 años los traslados y desalojos de comunidades, y que en este plazo el Estado nacional y los Estados provinciales implementaran un procedimiento (plasmado a continuación en el texto de la ley) para reconocer “la posesión y propiedad de las tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades indígenas” e instrumentar la titularidad de la propiedad comunitaria de dichas tierras “a favor de las comunidades y organizaciones de los pueblos indígenas respetando sus organizaciones como pueblos y comunidades”. Una vez presentada la petición de la comunidad y comprobados los requisitos exigidos, el INAI debería individualizar “las áreas de las tierras afectadas” y dictar resolución en un plazo de 30

³ María Elena Barbagelata (Socialista), Graciela Camaño (Justicialista), Héctor Polino (Socialista), Jorge Rivas (Socialista), Araceli Méndez de Ferreyra (Convergencia), Cristian Ritondo (Justicialista), Margarita Jarque (Encuentro), Marta Maffei (ARI), Sergio Basteiro (Socialista), Liliana Bayonzo (UCR), Margarita Stolbizer (UCR), Eduardo García (Socialista), María Lucrecia Monteagudo (Intransigente).

días. El proyecto consignaba también que “En todos los casos se deberá consultar y dar participación a los pueblos indígenas, conforme lo establece la Constitución Nacional y el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, con las garantías allí establecidas”.

Nuevamente a título comparativo, puede señalarse que si bien incluía previsiones para atender la problemática de los desalojos, el objetivo principal de este proyecto apuntaba a regularizar la propiedad comunitaria indígena. Por otro lado, vemos que la participación indígena aparece como requisito a cumplimentar, aunque sin especificar qué características concretas adoptaría la misma.

Por último, con fecha 06 de septiembre el Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados el mensaje 1165/04 poniendo a consideración un proyecto de ley para “declarar la emergencia en materia de propiedad y posesión de tierras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas” (expediente 48-PE-2004, ver Anexo III), suscripto por Néstor Kirchner, Alberto Fernández, Aníbal Fernández, Alicia Kirchner⁴ y Horacio Rosatti. La propuesta era, por un lado, declarar la emergencia y suspender los desalojos por 4 años; para ser contempladas por la norma las comunidades debían contar con personería jurídica y su posesión debía ser “actual, pacífica, pública, continua y con inicio previo mínimo a 1 año inmediato antes de la fecha de comienzo de vigencia de la presente ley”. Por otro lado, en los 2 primeros años las comunidades podrían informar al INAI sobre los conflictos que hubiere en torno al dominio y/o la posesión de sus tierras. En base a esta información el Instituto determinaría comunidades y tierras afectadas “a efectos de la elaboración de posibles soluciones”.

En su mensaje a los legisladores, el Poder Ejecutivo consignaba “el desafío de construir *una nueva relación*” con los indígenas a partir de su reconocimiento como pueblos con identidad propia y derechos colectivos. “Los derechos que se reconocen en la Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 17, generan hoy, en el seno de nuestra sociedad, un tiempo de intensa y profunda reflexión político jurídica, *con plena participación* de los pueblos indígenas argentinos y sus comunidades” (mi énfasis). A su vez, para dar cumplimiento a lo establecido por el Convenio 169 de la OIT, y teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad en que se encuentran muchas comunidades,

“resulta necesario y urgente dictar una medida legislativa que prevea y evite los masivos desalojos a grupos de familias indígenas que habitan ancestralmente sus tierras... (y) tomar acabado conocimiento de los conflictos declarados o en ciernes que pudieren afectar a comunidades indígenas y sus tierras, con la finalidad de que la autoridad competente para los asuntos indígenas pueda coadyuvar a las soluciones”.

⁴ Interesantemente, en el transcurso de la reunión de la Comisión de Población en junio de ese año a la que hicieramos referencia en el capítulo anterior, Maffei había planteado la conveniencia de que la Ministra de Desarrollo Social Alicia Kirchner se involucrara en la redacción del proyecto de ley que ella estaba por presentar. Ahora, la Ministra era co-firmante de un proyecto distinto presentado por el Poder Ejecutivo, y como veremos más adelante dos años después presentaría otro como senadora: el que finalmente se convertiría en la ley 26.160.

Además de suspender los desalojos, el proyecto apuntaba básicamente a armar un cuadro de situación de conflictos. A diferencia de la iniciativa encabezada por Maffei, no planteaba la realización de un relevamiento de comunidades ni la restitución de territorios a las ya desalojadas; a diferencia de la liderada por Barbagelata, no proponía un procedimiento para regularizar la propiedad comunitaria y resolver los conflictos. Esto a pesar de que el mensaje que acompañaba al proyecto destacaba el especial valor que la tierra tiene para los pueblos indígenas y señalaba que “Puede afirmarse, sin lugar a dudas, que el aborígen sin tierra, no es aborígen”. Por otra parte, el proyecto no hacía ninguna referencia a la participación: no se mencionaba si en su elaboración se había contado con algún tipo de intervención indígena, o si el CPI -creado unas semanas antes mediante resolución INAI- intervendría de algún modo en su implementación.

En base a estos tres proyectos, la por entonces denominada Comisión de Población y Recursos Humanos decidió discutir y elaborar el texto de uno nuevo, que sería aprobado por dicha Comisión el 29 de septiembre de 2004, por la Comisión de Justicia (previa modificación del artículo 4) el 24 de noviembre y por la Comisión de Legislación General el 13 de mayo de 2005, logrando así estado parlamentario. Veamos entonces de qué se trataba esta nueva iniciativa, nacida de las anteriores.

En el Orden del Día 2396/2005 (publicado el 23/05/2005), las Comisiones realizaron el dictamen conjunto de los expedientes 3478-D-2004 (Maffei y otros) y 48-PE-2004 (Poder Ejecutivo), habiendo tenido a la vista el expediente 3951-D-2004 (Barbagelata y otros). Aconsejaban la sanción de un proyecto de “Ley de emergencia de la propiedad comunitaria indígena” (ver Anexo IV), que declaraba la emergencia por 4 años, suspendía los desalojos con el requisito de que la posesión fuese “ancestral, pública y con una continuidad mínima de 1 año inmediato anterior al 06/09/2004”, y establecía en los 2 primeros años la realización de un censo por parte del INAI para determinar familias e individuos integrantes de las comunidades, delimitación del territorio actual y/u ocupado antes de ser desplazados, situación dominial y actividad principal. El INAI podría articular acciones con el Consejo de Coordinación, institutos aborígenes provinciales, universidades nacionales, el INDEC y ONGs. Por último, mientras durara la emergencia las comunidades desalojadas desde el 06 de septiembre de 2004 serían relocalizadas, preferentemente “en los mismos predios ocupados con anterioridad” o bien “en los predios que la comunidad acepte voluntariamente ocupar o las que se les asigne en ausencia de acuerdo”.

Sin embargo, el proyecto no especificaba qué sucedería después, al término de la emergencia. Esto es, no preveía la toma de medidas concretas para regularizar la propiedad de las

comunidades –a diferencia de los proyectos encabezados por Maffei y Barbagelata, y al igual que el proyecto del Poder Ejecutivo. Por otra parte, quizás por tratarse de una fusión de distintas iniciativas, el proyecto adolecía de ciertas inconsistencias. Al quitar el artículo del proyecto de Maffei que preveía la “adjudicación en propiedad de las tierras” luego del censo y conservar el que indicaba que cuando fuese posible “la entrega en propiedad” se haría inmediatamente el proyecto resultaba incoherente, ya que no se planteaba qué sucedería con el resto de las comunidades –presuntamente, la mayoría.

Por último, vemos que al referirse a la participación indígena el proyecto no aludía al CPI - que se encontraba ahora en vías de conformación- sino que conservaba del proyecto de Maffei la referencia al Consejo de Coordinación. Sin embargo, como hemos visto, de acuerdo a la resolución INAI 152 este Consejo supuestamente sería creado a partir de la labor de aquel, que aún no había comenzado a funcionar. No quedaba claro entonces cómo se efectivizaría la participación indígena en la implementación de la ley, en tanto dicha participación quedaba supeditada a la creación de un órgano que ya llevaba 20 años sin concretarse.

2.1.2 Reunión Consultiva con los Pueblos Indígenas

En paralelo con la aprobación de este proyecto “consensuado” de Ley de Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena por la tercera y última Comisión, el 12 de mayo de 2005 tuvo lugar en el Congreso de la Nación una audiencia pública titulada “Reunión Consultiva con los Pueblos Indígenas” organizada por la Comisión de Población, a la que fueron invitados miembros de comunidades y organizaciones indígenas, abogados en derecho indígena y una variedad de funcionarios⁵. El objetivo del encuentro era recoger opiniones sobre el proyecto mencionado (el cual, recordemos, era producto del dictamen conjunto de los expedientes 3478-D-2004 y 48-PE-2004), así como discutir otro: el de “Ley de Procedimiento de Regularización de la Propiedad Comunitaria Indígena”, surgido a partir de lo analizado por dicha Comisión sobre el proyecto original encabezado por Barbagelata⁶. La propuesta apuntaba específicamente a “hacer efectivo el reconocimiento de la titularidad del dominio de las tierras tradicionalmente ocupadas por las Comunidades Indígenas, de acuerdo con las prescripciones del Convenio 169 de la OIT y del procedimiento dispuesto en la presente ley”⁷.

⁵ En el listado de asistentes se registraron indígenas de distintos pueblos y provincias, así como algunos diputados, asesores de diputados, miembros del INAI, representantes de ministerios, otros funcionarios, miembros de institutos, universidades y ONGs, etc. Disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpydhumanos/jornadas/Aborig/asistentes.html>

⁶ Este proyecto surgido a partir del de Barbagelata había sido inmediatamente girado a las Comisiones de Legislación General y de Justicia para su análisis, las cuales aún no se habían expedido (y finalmente nunca lo harían).

⁷ Disponible en http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpydhumanos/Anteproy_Prop.htm

En dicha reunión, a fin de clarificar el por qué de los dos dictámenes en consideración, Barbagelata explicaba la situación de este modo a los presentes: ⁸

"En la cámara están representadas todas las expresiones políticas que la gente vota. Hay mayorías y minorías. *La mayoría en la Cámara de Diputados está representada por el partido Justicialista*⁹. Por lo tanto, es absolutamente indispensable tener en claro estas circunstancias porque debatimos pero, a la hora de votar, si no se tiene el consenso de esa mayoría absoluta, no sale ninguna ley. Entonces, yo puedo -y de hecho lo hago- discutir todo y plantear el mejor proyecto. Este dictamen que hemos sometido a consideración no es el texto de los proyectos de ley. Mi iniciativa, en particular, tenía dos artículos sobre la suspensión de los desalojos. Después -y en esto muchísimos abogados indígenas me hicieron aportes- tiene todo un procedimiento de *regularización de la propiedad comunitaria indígena, tema del que casi no se habla porque en el fondo nadie quiere abordar en serio esta cuestión*. Ese es el verdadero meollo que ataca el privatismo e individualismo del Código Civil que acá se mencionaba. (...) Por eso, en el proyecto que he presentado, además de la suspensión de los desalojos -que me parece una cuestión de coyuntura muy importante porque en definitiva tenemos casi un desalojo por semana, y ese no es un tema menor-, se consideraba todo este proceso de regularización. *Como vimos que no era posible lograr ningún tipo de consenso con la iniciativa tal como estaba planteada, la dividimos en dos*. Por un lado, quedó plasmada la suspensión de los desalojos. Por otro, la regularización de la propiedad comunitaria, y es por eso que ustedes tienen dos dictámenes."

Con respecto al primer proyecto, que ya contaba con dictamen de las tres comisiones, planteaba:

"...valoramos este instrumento de emergencia, que sin la profundización del otro -que es la regularización del título de propiedad comunitaria- no va a servir. Somos todos conscientes de que van a pasar los cuatro años y nosotros podremos estar nuevamente a fojas cero. Por eso creo que debemos seguir trabajando. Está muy verde este otro proyecto [el de regularización], no hay consenso."

Básicamente, entonces, la estrategia de los diputados que impulsaban estos proyectos consistía en tratar de ir por la vía rápida con el tema de la suspensión de los desalojos, que no encontraba tanta resistencia, y en resignar la regularización de la propiedad comunitaria para el carril lento, ya que no se contaba con el consenso necesario para avanzar¹⁰.

Por su parte, Marta Maffei planteaba:

"*En el proyecto que tuvimos que consensuar con el Poder Ejecutivo hubo que aceptar un montón de cosas porque de lo contrario no salía absolutamente nada*; lo único que se ha logrado es que por cuatro años no los sigan echando y que por cuatro años no les sigan rematando las tierras y desalojando. Ahora, si nosotros creemos que ésta es la solución

⁸ Todas las citas de este apartado fueron extraídas de la Versión Taquigráfica de la reunión, disponible en http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpydhumanos/Jornadas/Aborig/Taq_RCPI.htm

⁹ El Partido Justicialista contaba desde diciembre de 2003 con quórum propio en esta Cámara, al superar los 129 diputados requeridos para poder sesionar.

¹⁰ En palabras de la diputada Jarque, "por una cuestión de atender lo más urgente y sabiendo que a veces hay dificultades de mayorías para poder avanzar con este tipo de legislaciones -si no, se hubiera avanzado antes- es que las leyes están escindidas; pero nosotros entendemos el criterio de complementariedad."

definitiva estamos completamente equivocados. Son cuatro años nada más. En esos cuatro años tenemos que seguir peleando para que esto se convierta en la propiedad de la tierra.”

Notamos que ambas diputadas colocaban en el oficialismo (sea desde el Poder Ejecutivo como co-firmante del proyecto “consensuado”, sea desde el Legislativo estimando qué acuerdos era posible lograr con la mayoría de la Cámara) la responsabilidad por el no avance del tratamiento del tema clave para los pueblos indígenas: la titularización de los territorios comunitarios. En sintonía con este planteo, varios oradores señalaron durante el transcurso de la reunión que el proyecto de Ley de Emergencia era más bien un “parche”, porque no atacaba los problemas de fondo –si bien, claro está, la suspensión de desalojos constituía una demanda en sí misma. Traigo a colación este punto ya que, como veremos más adelante, el proyecto de Kirchner y Fellner no se haría eco de estos cuestionamientos, sino que por el contrario reiteraría la declaración de emergencia y la suspensión de desalojos dejando intacta (es decir, sin abordar) la cuestión de la titularización de los territorios.

Otra de las cuestiones que se puso de manifiesto en esta reunión y que considero significativa en función de lo que ocurriría luego con el proyecto de Kirchner y Fellner es la de la participación. Concretamente, varios oradores señalaron la escasa o nula intervención indígena en el proceso de elaboración de los proyectos de ley, por un lado, y en la implementación del censo previsto por el de Ley de Emergencia, por otro.

Si bien algunos de los asistentes indígenas que tomaron la palabra agradecían haber sido convocados a esta reunión consultiva y valoraban el poder expresar su opinión, otros subrayaron el hecho de que los proyectos habían sido elaborados sin una participación indígena abierta y consistente. Con esto me refiero a que, tal como reconoció la diputada Barbagelata, sólo “algunos” indígenas habían tenido la posibilidad de tomar parte en las discusiones, ya sea como invitados a las reuniones de comisión o en calidad de abogados consultados especialmente.

En una posición intermedia, algunas intervenciones más que valorar la consulta *per se* solicitaban que se tome en cuenta lo dicho por los oradores, en función de experiencias previas en las que pese a haber sido consultados esto no se había plasmado en los resultados finales: “los pueblos originarios estamos dispuestos a sentarnos a hablar, pero hablar para que nos escuchen.”¹¹ En relación con esto, varios señalaban que no quedaba claro cómo se incorporarían los aportes realizados en esta reunión al texto del proyecto de Ley de Emergencia, que ya estaba listo para ser tratado en el recinto, así como cuestionaban que la consulta no se hubiese realizado antes:

¹¹ De acuerdo a lo consignado en la Versión Taquigráfica, las palabras corresponden al Sr. Vicente Huayquimil, lonko mapuche de la provincia de Río Negro.

"Quiero hacer hincapié en el proyecto que hicieron. *Siempre nos invitan cuando las papas ya están cocidas y tenemos que venir a terminar de cocinar* porque ya las cocinaron. (...) el Congreso siempre se manejó así, siempre nos usó y nos sigue usando. (...) Estamos cansados de que nos usen todos, me refiero a los blancos. Siempre nos usan, *cuando les conviene nos llaman; cuando no les conviene, no nos llaman* y luego nos enteramos de que todo está cocinado. *Si ellos quieren dicen quiénes participan y quiénes no lo hacen.* (...) Dictan la ley a su manera."¹²

Según explicaba Barbagelata, lo tardío de la consulta se debía a que la Comisión había considerado "mucho más positivo y eficaz consultar dictámenes pues ello quiere decir que hay un primer consenso", en lugar de poner a consideración los proyectos originales que podían no alcanzar luego el acuerdo de los legisladores. Sin embargo, esta estrategia planteaba el problema de cómo se plasmarían las modificaciones sugeridas en la reunión y de si habría una nueva instancia de discusión de la versión final de los proyectos. Aparece aquí una distinción sumamente importante: tener voz y tener voto. Además de organizar una reunión *consultiva*, ¿se preveía organizar otra para que los indígenas *decidieran* qué hacer con los proyectos? ¿O la decisión final seguía quedando en manos de los legisladores? De los dichos de las diputadas notamos que, si bien afirmaban la "buena fe de esta consulta" y que "no es una pantomima" –y de hecho se mostraban comprometidas con la situación–, ni siquiera ellas tenían respuestas para estas preguntas, sino que los pasos futuros eran más bien nebulosos.

A partir de ello, mientras la invitación a la reunión era leída por algunos como signo de compromiso de las diputadas, otros la veían como un manejo tendiente a legitimar iniciativas no producidas por los propios pueblos: "nos siguen llamando para decir que apoyamos, que legitimamos, que nos consultan, pero nunca nos dan la posibilidad efectiva de tener voz, voto y acción."¹³

Esto pone de relieve la importancia de realizar una consulta que resulte legítima y significativa para los propios interesados. En este sentido las intervenciones de algunos abogados invitados apuntaron justamente a la calidad del proceso de consulta y participación en función de las prescripciones del Convenio 169 de la OIT, señalando por ejemplo que los pueblos indígenas deben participar en el proceso de formulación de las leyes desde sus instancias iniciales, y no sólo en la etapa final. Otros subrayaron que para ser realmente legítimo el proceso de consulta debería realizarse de forma descentralizada, esto es, a nivel provincial y mejor aún comunitario, y que los legisladores deberían procurar recursos para

¹² De acuerdo a lo consignado en la Versión Taquigráfica, las palabras corresponden a la Sra. Sarapura, de la provincia de Salta.

¹³ De acuerdo a lo consignado en la Versión Taquigráfica, las palabras corresponden a la Sra. Kaihuara, de la provincia de Salta.

que las comunidades pudieran llegar a los lugares donde se llevaran a cabo las consultas, así como darles acceso a la información adecuada con tiempo para que pudieran analizarla y discutirla y luego dar una opinión fundada. La frecuencia de la realización de reuniones consultivas y la importancia de que las convocatorias a las mismas fuesen abiertas e inclusivas constituyeron los ejes de la intervención de otros abogados, quienes señalaron la necesidad de celebrar reuniones como aquella más seguido, no pre-seleccionar “a dedo” a los asistentes y facilitar los recursos para su traslado.

Reconociendo las limitaciones de la consulta –pero reivindicándola y planteando que “hacemos todo lo que podemos”-, las diputadas impulsoras de los proyectos las atribuyeron principalmente al hecho de que el grupo de legisladores interesados en resolver la problemática indígena era minoritario. En particular Maffei se encargó de dejar en claro que “no es preocupación de esta Cámara y no es preocupación del Congreso Nacional la situación de los aborígenes”, sino que por el contrario la mayoría de los diputados y senadores respondían a los intereses de los gobernadores y de los grupos económicos a los que aquellos vendían las tierras, y en consecuencia impedían el avance de los proyectos que apuntaran al reconocimiento de la propiedad indígena. Por otro lado, Monteagudo (vicepresidenta de la Comisión) recalca las dificultades que los pocos legisladores interesados en el tema tenían a la hora de actuar, entre otras cosas por los escasos recursos disponibles para asegurar la presencia de los asistentes indígenas:

“Ayer, antes de comenzar la sesión, llamaban de Formosa pidiendo pasajes. Pusimos todo lo que teníamos, más no teníamos para poner. Reivindico el trabajo de mis compañeros y compañeras de comisión porque hacen lo que deben, lo que pueden y lo que no pueden también. No es fácil para nosotros estar acá sentados. Justamente porque no somos partido de gobierno”.

En este contexto, Maffei señalaba la importancia de esta reunión consultiva –no sólo desde el contenido de los aportes, sino desde la mera presencia física de los indígenas como estrategia de presión- para el avance del tratamiento del proyecto de Ley de Emergencia:

“les quiero decir que *es absolutamente definitiva y sustantiva la presencia de ustedes aquí. (...) Este proyecto que estuvo durmiendo durante un año ayer lo aprobaron porque sabían que ustedes hoy venían.* Y vinieron muchos, que no hicieron nada para mover el proyecto, para sacarse una foto con ustedes. Esto se los tengo que decir porque fue así.”

Al cierre de la reunión, Barbagelata reforzaba esta idea:

“el hecho de que ayer se haya expedido la comisión donde tenía giro el tema de la emergencia y suspensión de los desalojos no le quita ningún mérito a esta reunión

consultiva. Al contrario: diría que esto va a salir porque se está considerando desde diciembre, y antes no lo querían ni tratar.”¹⁴

Por otra parte, es interesante señalar que, con el objetivo de involucrarse en el recorrido de las iniciativas legislativas a través de las cámaras, varios asistentes indígenas propusieron formar una comisión para realizar el seguimiento de los proyectos de ley –algo que, como veremos más adelante, haría el CPI durante el tratamiento del proyecto de Kirchner y Fellner. Según su planteo, la labor de dicha comisión, que estaría integrada por representantes indígenas, permitiría también que las comunidades accedieran a la información de manera más fluida, subsanando de algún modo la insuficiente o poco clara comunicación por parte del Estado respecto a cuestiones que conciernen a los pueblos indígenas –un problema señalado reiteradamente.

Por último, en cuanto a la implementación del censo, como vimos el proyecto de ley preveía la participación del Consejo de Coordinación del INAI, que por aquel entonces sólo existía en la letra de la ley 23.302 pero en la práctica se encontraba lejos de ser constituido. Por otro lado, el CPI –supuestamente creado como paso previo a la conformación de aquel, y como órgano que entretanto tendría injerencia “en la elaboración, decisión, ejecución y control de las acciones que realice el Estado Nacional por sí o mediante terceros” (resolución INAI 152/2004), no era mencionado en el proyecto. Y como a su vez no se asignaba ningún rol a comunidades y organizaciones, resultaba que la “participación indígena” sería en verdad inexistente. Varios oradores señalaron entonces que la realización del censo no podía dejarse librada al INAI, sino que “cada uno de los representantes de los pueblos son los que deben dirigir estos datos, ser los conocedores de estos datos, los ejecutores, es decir, ser nosotros los ejecutores.”¹⁵

Lo que interesa destacar en definitiva es que la Reunión Consultiva expuso claramente la demanda indígena de participación, y la existencia de distintos énfasis o matices en cuanto a sus modalidades y alcances. Mientras algunos parecían estar conformes con el procedimiento o al menos no lo cuestionaban, otros reclamaban una real incidencia de los pueblos indígenas en la elaboración de las medidas que los afectan por sobre una mera consulta de rigor. En esta última línea, muchas voces daban cuenta de la fuerza del reclamo, señalando la falta de información en las comunidades acerca de las políticas que se definen a nivel estatal, cuestionando las prácticas de los agentes estatales de elegir “a dedo” a los indígenas que

¹⁴ Asimismo Barbagelata agradece “a los más de 600 integrantes de las Comunidades que silenciosamente nos han hecho llegar a la Comisión de Población su adhesión”, señalando la contribución de dichas adhesiones a la posibilidad de incluir el debate de los dictámenes en la agenda.

¹⁵ De acuerdo a lo consignado en la Versión Taquigráfica, las palabras corresponden a la Sra. Tena, diaguita, de la provincia de Tucumán.

pueden tomar parte en las discusiones y de acudir a ellos sólo en busca de legitimación, así como subrayando la diferencia entre ser consultados y tener poder de decisión en cuanto a la forma y el contenido final de las medidas, entre otras cosas. Sin embargo, lo que veremos es que tampoco de esto se harían eco cabalmente las senadoras Kirchner y Fellner al llevar adelante su proyecto en 2006. Por el contrario, sus prácticas replicarían muchas de las falencias señaladas en esta instancia, lo cual no resulta casual: justamente, lo que propondremos es que el Estado nacional canalizó la demanda de participación a través de mecanismos burocráticos tendientes a controlarla.

Cabe señalar que además de la Reunión Consultiva en el Congreso, otro escenario donde se hicieron oír voces indígenas en relación a los proyectos de ley presentados fueron las jornadas de cierre del Foro Nacional “Derecho de los Pueblos Indígenas en la Política Pública” (ver capítulo 1). Allí se denunció que, a tres meses de dicha Reunión, el Orden del Día 2396/2005 aún no había sido tratado en la Cámara de Diputados. En el documento final, dirigido al Presidente de la Nación y entregado al Vice-Ministro de Desarrollo Social Daniel Arroyo, el Foro planteaba como demanda principal la necesidad y la urgencia de detener los desalojos, cuestionaba al Congreso por congelar el tratamiento del proyecto sobre el tema y apelaba directamente a la intervención del Poder Ejecutivo:

“El Foro Nacional expresó un enérgico repudio al funcionamiento de los representantes del Pueblo en el Congreso de la Nación. Proyectos de Ley que pondrán fin a la angustia de cientos de comunidades que hoy están amenazadas de ser desalojadas violentamente y a decenas de dirigentes indígenas perseguidos y procesados bajo los cargos más absurdos, esperan ser sancionados y promulgados. Se trata del Proyecto de Ley de Emergencia [de] la Propiedad Indígena y Ley de Procedimiento de la Propiedad Comunitaria Indígena¹⁶; hoy congelados, como el mismo edificio del Congreso que está con cartel de desocupado. Los diputados y senadores nacionales se encuentran alejados de los problemas terrenales enfrascados en sus luchas por candidaturas y por la carrera pre-electoral. Por esa razón, apelamos al Poder Ejecutivo para que ponga fin al estado de amenaza en que se encuentran nuestros pueblos, que no sólo somos excluidos de todas prioridades, sino que se nos acusa penalmente con los cargos más absurdos. Es muy poca la esperanza que tenemos en un Congreso casi paralizado. Necesitamos la intervención a través de un mecanismo más expeditivo, caso Decreto de Necesidad y Urgencia, para que caigan los cargos contra nuestras autoridades y la prohibición de desalojo de las Comunidades de los Pueblos Indígenas y [la] titularización de las tierras comunitarias y demás leyes pendientes de sanción (“Propuestas y Demandas de Acción al Estado Argentino”¹⁷, 30/08/2005: 2).

Por otra parte, se exigía al Estado la adopción de las medidas necesarias para crear “un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de los Pueblos Indígenas, acorde con el Derecho Indígena” planteándose a continuación que dicha demarcación territorial debía estar “determinada por los Pueblos Indígenas” (*Ibid.*: 3).

¹⁶ Se trata de los dos proyectos cuyos dictámenes se discutieron en la Reunión Consultiva del 12/05/2005: el referido a la suspensión de desalojos (O.D. 2396/2005) y el de titularización de los territorios comunitarios.

¹⁷ Disponible en <http://www.cumbrecontinentalindigena.org/kirchner.php>, archivo “ACCIONESdelESTADO”. Acceso 15/04/2011.

A pesar de estas demandas, el Poder Ejecutivo no dio respuesta al problema¹⁸, y como veremos a continuación tampoco lo haría el Poder Legislativo.

2.1.3 La caída del proyecto “consensuado”

Pese a la solicitud de Preferencia en el tratamiento del proyecto de Ley de Emergencia, presentada por Maffei el 01 de junio de 2005, el mismo continuó congelado en la Cámara de Diputados. En los meses siguientes, cuatro sesiones (entre ordinarias y especiales) convocadas a tal efecto fracasarían por falta de quórum.

Finalmente, el proyecto debía ser tratado el 30 de noviembre, último día del período de sesiones ordinarias. Un grupo de diputados había solicitado una sesión especial para tratar, entre otras cosas, el Orden del Día 2396. Pero, nuevamente, por falta de quórum no se pudo sesionar. Esto implicó la caducidad del proyecto dictaminado, ya que esa era la fecha límite antes de la renovación parcial de la Cámara y el envío a archivo de los tres proyectos originales (Maffei y otros, Barbagelata y otros, Poder Ejecutivo) por tratarse de iniciativas del año 2004.

En dicha jornada, distintos diputados que tomaron la palabra señalaron directamente al oficialismo, y en particular al Poder Ejecutivo, como responsable de ello. Lo interesante es que esta imputación no provenía sólo de legisladores de la oposición sino también del propio Partido Justicialista. Es así que el diputado Conte Grand planteaba:

“Con toda claridad digo que la responsabilidad es finalmente de una sola persona: del presidente de la República, el doctor Néstor Kirchner. Hay una concepción del ejercicio del poder que necesariamente va a tener que cambiar para que muchos aspectos positivos de su gestión de gobierno –que continuó reivindicando- puedan tener el acompañamiento de otras mejoras institucionales que el gobierno ha prometido pero no ha cumplido. (...) *Sé que muchos diputados del bloque Justicialista no se hicieron presentes en esta sesión obedeciendo una estrategia marcada por el Poder Ejecutivo, es decir que no fue una decisión autónoma del bloque de diputados peronistas de esta Cámara.*”¹⁹

También se señaló la contradicción entre los “discursos oficiales” que apelaban a la equidad y los “hechos concretos” que implicaban que las comunidades seguirían siendo desalojadas “sin que a los integrantes de esta Cámara se les mueva un pelo”, según la expresión del diputado Macaluse. En este sentido, Barbagelata apuntaba que:

“... no se es sustentador de los derechos humanos ni tampoco exponente de un gobierno con un criterio progresista, ni mucho menos democrático, si se trabaja socavando el funcionamiento de uno de los poderes esenciales de una democracia, que es el Poder

¹⁸ En las Reflexiones Finales del documento se expresaba además que “Nos genera una fuerte frustración la ausencia de la Ministra de Desarrollo Social Alicia Kirchner en el proceso de los Foros Regionales, cuando había asumido el compromiso de ser madrina de este histórico proceso” (*Ibid.*: 14).

¹⁹ Disponible en <http://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/versiones/index.html>

Legislativo. (...) Hoy, se mencionó el tema de la suspensión de los desalojos indígenas. En este sentido, quiero hacer una mención especial, porque tenemos preparado desde junio el orden del día respectivo, que cuenta con consenso de todos los bloques y con preferencia acordada por esta Cámara. Esto demuestra el *doble discurso permanente en que se va subsumiendo el desarrollo de la política argentina*. Aunque no responda a un orden cronológico, precedimos este orden del día con el proyecto de ley enviado por el propio Poder Ejecutivo. Sin embargo, no hemos logrado el tratamiento ni que en una sesión ordinaria se apruebe la suspensión de los desalojos indígenas. Los problemas de la gente están afuera de estas paredes, con total indiferencia de la mayoría del oficialismo, quien tiene la responsabilidad del fracaso de esta sesión."

No indagaremos aquí acerca de los motivos que podrían justificar esta imputación, siendo que parecería una suerte de auto-boicot del Poder Ejecutivo –en tanto co-firmante del proyecto que los diputados oficialistas se negaban a debatir. Más bien, arriesgamos que los mismos quedarán de manifiesto al ocuparnos del proyecto que sí tuvo éxito (y por cierto, arrollador) en el Congreso pocos meses después: el de las senadoras Kirchner y Fellner.

2.2 El proyecto de Kirchner y Fellner y la participación indígena

2.2.1 El contenido del proyecto

El 17 de mayo de 2006 las senadoras del Frente para la Victoria Alicia Kirchner y Liliana Fellner, representantes por Santa Cruz y Jujuy respectivamente,²⁰ presentaron en Mesa de Entradas del Senado un proyecto de Ley de Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena (expediente S-1599/06, ver Anexo V), que ingresó a las Comisiones de Legislación General, de Población y Desarrollo Humano y de Presupuesto y Hacienda el 23 de mayo²¹.

Los tres primeros artículos del proyecto se correspondían con los del “proyecto consensuado” del año anterior. El 1° declaraba por cuatro años la emergencia en materia de posesión y propiedad de tierras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas. El 2° suspendía por ese lapso el trámite de ejecución de sentencias de desalojo, siempre y cuando la posesión de las comunidades fuese “tradicional y pública”. El 3° indicaba que en los tres primeros años el INAI debía realizar un relevamiento de la situación dominial, delimitando el territorio ocupado por las comunidades indígenas, articulando tareas con el Consejo de Participación Indígena, institutos indigenistas provinciales, universidades nacionales, y/u otros organismos.

²⁰ La primera, hermana del por entonces Presidente de la Nación Néstor Kirchner, así como ex y futura Ministra de Desarrollo Social de la Nación. La segunda, hermana del por entonces gobernador de Jujuy Eduardo Fellner, y coterránea del por entonces presidente del INAI Jorge Rodríguez, que había desempeñado en dicha provincia los cargos de Coordinador de la Secretaría de Gobierno y Secretario de Derechos Humanos.

²¹ Página web del Senado de la Nación, Trámite Legislativo del Expediente Número 1599/06. Disponible en http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PL&numexp=1599/06&nro_comision=&tConsulta=2

En este proyecto, entonces, era el CPI el órgano que garantizaría la participación indígena en el proceso de relevamiento.

El 4° artículo ordenaba la creación de un Fondo Especial de \$30.000.000 (treinta millones de pesos) con el objeto de profundizar la ejecución del Programa Fortalecimiento Comunitario del INAI, “tendiente a consolidar la posesión tradicional de las tierras que ocupan, los Programas de Regularización Dominial de tierras fiscales provinciales y nacionales, el Plan de Relevamiento de la situación dominial, y la gestión de compra en virtud del imperativo constitucional de regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano.”

Si bien las similitudes entre esta propuesta y el proyecto “consensuado” son evidentes, se observan también algunas diferencias que podrían ayudar a entender el supuesto auto-boicot del oficialismo del año anterior. Por un lado, el proyecto de 2005, si bien no regularizaba la propiedad comunitaria indígena, sí presentaba en su artículo 4° –debido a la base del proyecto de Maffei- una consideración hacia las comunidades recientemente desalojadas, las cuales deberían regresar a sus territorios o, en su defecto, a otros por ellas aceptados o en última instancia a ellas asignados. Esta cláusula -que como vemos ya no forma parte del articulado en el proyecto de 2006- no es un tema menor si pensamos en lo que implica, a distintos niveles, el dar marcha atrás con desalojos ya efectuados -principalmente la oposición de aquellos sectores que en su momento efectuaron o apoyaron tales expulsiones y la consecuente presión de los gobiernos provinciales al nacional en defensa de dichos intereses. En relación con esto, mientras el censo propuesto por el proyecto de 2005 preveía la delimitación del territorio “donde [las comunidades] se asientan actualmente *y/o los que ocupaban* con anterioridad a ser desplazados o expulsados”, el relevamiento previsto por el de 2006 sólo contempla el territorio “que *ocupan* la totalidad de las Comunidades Indígenas del país”. Así, los alcances de la primera propuesta habilitaban reclamos indígenas que irían más allá de lo que el gobierno nacional estaba dispuesto a negociar.

Por otro lado, si bien el dictamen de 2005 estaba formalmente encabezado con la propuesta del Poder Ejecutivo, el proyecto en general había sido mayormente impulsado y promovido por diputadas de la oposición. En cambio, con el proyecto de 2006 era claramente el oficialismo el que se llevaba el rédito político, máxime siendo que una de sus autoras era la hermana del presidente de la nación.

Asimismo, no puede minimizarse el peso que la demanda indígena de participación iba cobrando. Como vimos en la Reunión Consultiva celebrada en el Congreso, y como también se planteó en el documento final de los Foros Nacionales, muchas voces se estaban haciendo oír en reclamo de una mayor apertura hacia la participación indígena en la formulación e implementación de medidas que los afectarían. Un proyecto que contemplara algún tipo de

intervención indígena tendría entonces más legitimidad que uno que careciera de él. Y en particular, la participación durante la ejecución del relevamiento territorial se daba esta vez, a diferencia del año anterior, a través de un órgano que ya estaba conformándose (el CPI), y no de otro aún en suspenso (el Consejo de Coordinación).

Los Fundamentos de este nuevo proyecto giraban en torno a la necesidad de efectivizar el derecho indígena a la propiedad comunitaria de tierras y territorios –para lo cual, como veremos, esta iniciativa sería un “primer paso”. Curiosamente, no obstante, no hacían ninguna referencia a la participación indígena: no se mencionaba si el proyecto contaba o no con respaldo indígena, o si en su elaboración habían intervenido representantes o asesores indígenas. Tampoco se fundamentaba la selección del CPI como uno de los encargados de articularse con el INAI para la realización del relevamiento.

La labor del INAI, en cambio, aparecía destacada²². Para justificar la necesidad de la nueva política sin atentar con ello contra la labor previa y actual del Instituto, los Fundamentos consignaban que

“La presente ley no viene a irrumpir un esquema de programas o trabajo. Sencillamente resulta ser el elemento coadyuvante a las políticas que *ya se están implementando pero que no alcanzan* a cumplir sus objetivos de reconocimiento de la Propiedad Comunitaria de las tierras en cabeza de las Comunidades, por ser éstas víctimas de desalojos o turbaciones en su real posesión. Esta circunstancia hace que las soluciones intentadas a través de las diversas políticas resulten tardías, ineficaces o meramente paliativas de una situación territorial agravada por el desalojo o la turbación sufrida por la comunidad. En función de lo expuesto, el objeto del presente anteproyecto es otorgar un marco de seguridad y tiempo para profundizar la acción de los diferentes programas que ejecuta y ejecutará el INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS, como así también efectuar un relevamiento nacional de la situación de cada comunidad, cuestión ésta que posibilitará conformar por primera vez un *cuadro situacional de la problemática* y encarar con visión integradora el problema” (mayúscula en el original, mi cursiva).

De hecho, pese a que formalmente las autoras del proyecto eran las senadoras Kirchner y Fellner, según lo registrado en mis entrevistas fueron los abogados de la Dirección de Tierras²³ del INAI los encargados de ir escribiendo la “letra chica” del mismo a lo largo del proceso (y fueron también ellos los interlocutores inmediatos del CPI, actuando a modo de puente entre sus miembros y las senadoras).

²² De hecho gran parte de los Fundamentos retoman textualmente la memoria oficial del INAI del año 2004 (Briones 2007a). Aún más, en un informe presentado por el Instituto ante la Comisión de Población y Desarrollo Humano de la Cámara de Diputados en octubre de 2009 se plantea que “Desde el INAI se impulsó el Proyecto de Ley sobre Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena, contando para esto con la colaboración de las Senadoras Alicia Kirchner y Liliana Fellner” (Informe INAI 2009: 3, mi énfasis).

²³ La Dirección de Tierras y Registro Nacional de Comunidades Indígenas es la encargada de la instrumentación del reconocimiento constitucional de los territorios de las comunidades indígenas que habitan en el país.

2.2.2 “Participación informal”

En cuanto a la intervención indígena durante la etapa de elaboración de este texto inicial, puede decirse que fue similar a la de las iniciativas previas en el sentido de que sólo “algunos” indígenas fueron consultados. El propio presidente del INAI Jorge Rodríguez refiere ambiguamente al aporte de “abogados indígenas”, “gente de la comunidad”, “algunas organizaciones”, dando cuenta de que no hubo una convocatoria abierta a sumarse a este proceso sino más bien una pre-selección de quiénes debían ser esos interlocutores o asesores indígenas. Así, dicha intervención consistió en una suerte de “participación informal” en virtud de la cual tomaron parte en las discusiones aquellos dirigentes o referentes indígenas allegados de algún modo al INAI y recortados como interlocutores válidos.

Es interesante mencionar aquí en qué contexto se refirió Rodríguez a lo anterior: en la Reunión Consultiva celebrada en el Congreso en mayo de 2005. Habiendo sido invitado para exponer acerca del origen y los objetivos del proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo –proyecto que, recordemos, había sido fusionado con el de Maffei– el presidente del INAI comenzó su relato haciendo referencia a la necesidad de suspender los desalojos (lo cual efectivamente estaba plasmado en dicho proyecto) pero enseguida pasó a mencionar cuestiones que no estaban incluidas en el mismo y que generaron suma confusión entre los presentes: particularmente, la futura realización de un *relevamiento de la situación dominial* de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas que sería llevado a cabo por el organismo que él encabezaba y en el cual intervendría *el CPI* (mientras que el dictamen que se estaba discutiendo en dicha reunión aludía a un *censo* en el que el INAI articularía acciones con el *Consejo de Coordinación*). En otras palabras, la exposición de Rodríguez da cuenta de que lo que se convertiría finalmente en el proyecto de Kirchner y Fellner en 2006 ya estaba siendo gestado en 2005: en efecto, es éste el proyecto que habla de realizar un “relevamiento de la situación dominial” en articulación con el CPI. Es decir, que en paralelo a y al margen del proyecto “consensuado” con Maffei que seguía su curso en Diputados, el Poder Ejecutivo vía INAI estaba realizando *sus propias gestiones* para lanzar una iniciativa *diferente*, en intercambio con asesores legales y también con algunos interlocutores indígenas a los que vagamente se refiriera Rodríguez.

Tal como vimos en el capítulo anterior, en 2004 el Instituto había comenzado a diseñar un “programa de relevamiento y estudio de antecedentes dominiales de las tierras ocupadas por la totalidad de las comunidades indígenas del país” (INAI 2004: 13). Ahora bien, cuando el proyecto de suspensión de desalojos presentado por el Poder Ejecutivo se fusionó con el de Maffei que preveía la realización de un censo, dicho programa de relevamiento no quedó

congelado en pos de que el proyecto “consensuado” preveía la implementación de una política similar (el censo), sino que por el contrario continuó cobrando forma *de manera independiente* al mismo²⁴. Durante la Reunión Consultiva, Rodríguez señaló expresamente que el INAI ya estaba trabajando en los preparativos de esta nueva política, frente a lo cual muchos oradores manifestaron no saber a qué se estaba refiriendo el presidente del INAI. Y, en efecto, él les hablaba como si no lo supieran: el modo en que se expresaba dejaba la sensación de que ya estaba “todo cocinado”, todo pensado, y él simplemente informaba de ello a los indígenas presentes.

En este sentido, una oradora planteaba en relación al relevamiento:

“Dice que ya tienen establecido el costo y los términos de referencia (...) *Yo me pregunto cuándo nos avisaron para participar de los términos de referencia y si ahora tenemos la posibilidad de insertarnos* (...) Esta es la pregunta, si podemos insertarnos ahora y cuándo mandaron la participación.”

Esta pregunta fue eludida por Rodríguez, quien enfatizó el rol que tendrían los miembros del CPI (por esos momentos en vías de conformación) en la implementación del relevamiento. Como vemos, la participación indígena en el proceso de *elaboración* de esta política estaba marcada por la informalidad a la que hemos hecho referencia, mientras que por el contrario para la etapa de *implementación* se preveía una participación más “prolija”, institucionalizada, que pasara por los representantes del CPI (elegidos en asamblea).

En síntesis, según los dichos del presidente del INAI, a partir de los aportes de interlocutores tanto indígenas como no indígenas el proyecto de ley presentado inicialmente por el Poder Ejecutivo fue evolucionando y pasó a incorporar la realización de un relevamiento por parte del INAI en el que intervendrían los miembros del CPI. Y éste sería, justamente, el proyecto presentado por Kirchner y Fellner en el Senado en 2006. En él, el planteo de declaración de emergencia y suspensión de desalojos del proyecto original del Poder Ejecutivo se articulaba con el relevamiento de la situación dominial diseñado por el INAI, uniéndose así dos iniciativas del oficialismo antes separadas en una misma política, similar -pero diferente- a la impulsada por las diputadas de la oposición. Política con la cual se lograrían tres metas: deshacerse de los aspectos incómodos del proyecto “consensuado”, presentar al oficialismo como único promotor, e incorporar más fuertemente la participación indígena.

En cuanto a este último punto, uno de los mensajes que dejaron las experiencias de la Reunión Consultiva y los Foros Nacionales era que la intervención indígena debía darse *en las distintas etapas* de los proyectos, incluyendo la de formulación. Y esta cuestión fue ciertamente retomada por las senadoras Kirchner y Fellner. ¿Pero era suficiente la

²⁴ Esto generaba una suerte de superposición entre las dos políticas. De aprobarse el proyecto “consensuado”, ¿qué pasaría? ¿Cómo se compatibilizarían? ¿Se haría un “censo” y un “relevamiento”?

mencionada “participación informal” en la elaboración del anteproyecto de ley para poder presentarlo como una iniciativa que contaba con injerencia o con apoyo indígena? La misma Reunión Consultiva había puesto de manifiesto que dicha modalidad no era considerada legítima a los ojos de buena parte de los indígenas que tomaron la palabra, quienes cuestionaban el hecho de que los “participantes” fueran designados “a dedo” por los agentes estatales (quizás sea por ello que en los Fundamentos del anteproyecto de ley la cuestión de la participación no aparecía para nada). Y así, como veremos enseguida, el CPI también tendría en este punto un rol central.

2.2.3 El Encuentro de Chapadmalal y el *aval* al proyecto

El 1 de junio de 2006, los miembros del CPI se reunieron por primera vez en ocasión de su Primer Encuentro Nacional -celebrado en la ciudad de Chapadmalal- el cual contó además con la presencia de funcionarios y personal del INAI y de representantes de distintos ministerios vinculados con políticas destinadas a los pueblos indígenas.

El encuentro entre los representantes indígenas puso de manifiesto que la problemática de los desalojos era común a muchas provincias, emergiendo como demanda central la suspensión de los mismos de manera urgente. En ese contexto, funcionarios del gobierno nacional presentaron ante el CPI el anteproyecto de ley de Kirchner y Fellner en busca de *aval* al mismo, expresado éste en un acta con la firma de los representantes indígenas en signo de conformidad con la propuesta²⁵.

Es interesante señalar aquí que existen distintas versiones acerca de cómo se trabajó y qué fue exactamente lo que se “avaló” en ese Primer Encuentro. En los Antecedentes del Programa Re.Te.C.I., el INAI presenta la cuestión de este modo:

“El INAI ha impulsado el tratamiento del Proyecto de Ley S- 1599/06, presentado por las Senadoras Alicia Kirchner y Liliana Fellner, sobre Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena. *Este proyecto fue consultado* al CONSEJO DE PARTICIPACION INDIGENA (CPI) *siendo avalado* por el mismo, en el marco del Primer Encuentro Nacional, realizado en Chapadmalal el 1 de junio de 2006” (INAI, sección “Antecedentes” del Programa Nacional “Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas”, 2007: 5, *mi énfasis*).

En un informe posterior se indica: “Participación de CPI: *luego de un amplio debate y análisis se avaló el proyecto de Ley* en el marco del Primer Encuentro Nacional celebrado en

²⁵ Según me explicaba el Coordinador del Programa de relevamiento, “un aval es un acta (...) de todo lo que se acuerda en una reunión (...) los puntos más sobresalientes o acuerdos de temas que se trataron, se escriben (...) y se leen en voz alta a lo último de la asamblea (...) y si están todos de acuerdo –o alguien levanta la mano para decir ‘falta tal cosa o tal cosa no es así’, etcétera... Cuando están todos de acuerdo, todos los presentes firman el acta que da aval –o sea nosotros entendemos que la firma de ese acuerdo, lo que se charló, lo que se propuso, lo que se cerró, da aval a darle continuidad a todo (...) en las actas de aval se pone ‘se avala en conformidad de los representantes de los pueblos tal tal’ y firman todos.”

Chapadmalal, encontrándose presentes representantes de todo el país” (Informe INAI 2009: 3, mi énfasis).

Observamos que en cuanto al documento trabajado, el INAI refiere al “proyecto de ley” –esto es, al texto ingresado al Senado por Kirchner y Fellner; y en cuanto a la modalidad de trabajo, presenta la cuestión en términos de “consulta”, “amplio debate” y “análisis” por parte del CPI –sin quedar claro no obstante si los delegados tuvieron oportunidad de presentar modificaciones al proyecto, si era posible que vetaran el proyecto, etc. (en definitiva, cómo fue que se obtuvo el aval). En contraste, los miembros del CPI entrevistados hacen referencia a un “documento base” o un “borrador” del proyecto de ley; y en cuanto a la modalidad de trabajo indican que este primer Encuentro tuvo como prioridad presentar y dar por inaugurado el funcionamiento del Consejo, así como –especialmente para algunos representantes indígenas- organizar la formación de la Mesa de Coordinación del CPI (espacio conformado por un grupo reducido de representantes y encargado del seguimiento de las cuestiones tratadas; ver próximo apartado), mientras que el tratamiento de la problemática de los desalojos, si bien importante, estuvo enmarcado en una lista de varios puntos presentados por los agentes estatales en busca de aval del CPI, los cuales fueron tratados de manera conjunta en una jornada de trabajo que duró sólo una mañana –y, por ende, a raíz del escaso tiempo disponible, dicho tratamiento no fue tan profundo como los documentos del INAI sugieren.

En este sentido, reproduzco a continuación un extracto de la entrevista realizada a quien era por entonces el representante (R) del pueblo mapuche de Neuquén:

L ...una vez que el proyecto de Maffei, Barbagelata no funciona, lo retoman unos meses más tarde Kirchner y Fellner. Ahí, según tengo entendido, en el Encuentro de Chapadmalal, en esa primera reunión del CPI, es que se avala el proyecto de ley presentado por ellas, al menos eso es lo que dicen los documentos del INAI, como que en ese primer encuentro - -

R Se debatió. Se debatió.

L (...) qué pasó ahí en Chapadmalal, cómo fue el encuentro, cómo se trabajó...? Porque fue la primera vez que se encontraban todos, no es cierto? Los ochentipico de representantes...

R Sí, sí, tuvo un tratamiento especial el tema, no? Porque [la suspensión de desalojos] era una de las demandas, como te decía era la demanda principal. Pero también había que buscar una forma de funcionar, de trabajar, lo que más tiempo llevó es ordenar, primero entre nosotros, una manera de darle continuidad a lo que - - *Alguien nos llamó para decirnos “che, avalen estos 4, 5 puntos que tenemos acá”, era “sí, nos interesa hablar de eso, pero primero queremos ver cómo vamos a continuar nosotros, cómo vamos a continuar acá nosotros trabajando”.*

L El seguimiento.

R El seguimiento de esto. (...) estuvimos 3 días [en Chapadmalal], discutimos 2 días del funcionamiento, primero entre nosotros y después convencer al Estado de que el Estado tenía que seguir avanzando con esto, porque el Estado pensaba que nos iba a convocar cada 4 meses, cada 6 meses. Por eso te digo, *no es creer que nosotros fuimos ahí y nos dimos un debate sobre... Estuvimos una mañana, dijimos “sí, esos 4 puntos”, porque no fue*

el proyecto de ley en sí. Fue un documento, una base, no es que se presentó ahí el anteproyecto, no, no se presentó ahí...

L No se presentó.

R Había un documento base sobre el que estábamos de acuerdo.

Sin embargo, el Primer Acta de la Mesa de Coordinación del CPI²⁶, redactada en el marco del Encuentro de Chapadmalal por uno de los representantes indígenas²⁷, respaldaría la versión del INAI, en tanto consigna que dicha Mesa tendría entre sus funciones “Trabajar e incluirse en el tratamiento y seguimiento (del) *proyecto de ley n° 1599/06* Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena”, mientras los representantes del CPI debían “Trabajar, con los senadores de cada provincia, para que acompañen y aprueben y transformen en ley el *proyecto de ley n° 1599/06 presentado a la Cámara de (Senadores).*” Este extracto da cuenta de dos cosas: por un lado, de que el proyecto ya había sido ingresado al Senado de manera previa al Encuentro -en tanto se menciona el número de expediente; por otro -en tanto queda plasmado en actas- de que dicha situación quedó manifestada en el transcurso del Encuentro, esto es, que los asistentes a Chapadmalal estaban (o entraron) en conocimiento de la existencia de un proyecto ya ingresado al Senado, y que acordaron con la propuesta y se comprometieron a trabajar por ella.

Lo que no queda claro son los términos en los cuales la propuesta de Kirchner y Fellner les fue presentada, esto es, cuánto sabían los representantes indígenas acerca del proyecto antes de avalarlo: si pudieron entrar en contacto con el texto ingresado al Senado o se les presentó una suerte de resumen (siendo uno de los puntos de una lista de cuestiones a avalar), si el documento les fue presentado como “borrador” (y por ende abierto a cambios) o como ya definido, y cómo fue la dinámica de trabajo en relación al texto –profundidad de la discusión, posibilidades de modificación o veto, etc.

Más allá de esto, merece atención particular el hecho de que para el momento del Encuentro de Chapadmalal el anteproyecto ya había sido ingresado al Senado. Esto significa que el inicio del trámite se realizó de manera previa a la obtención del aval por parte de los delegados indígenas, y por ende, que era en gran medida independiente de la opinión favorable o desfavorable de los mismos. Además, estando ya el proyecto en el Senado los delegados no tenían oportunidad de hacerle modificaciones, sino que sólo podían avalarlo “en general” y a posteriori. Así, el CPI no pudo intervenir en la elaboración del texto, sino que se presentó a sus miembros un proyecto ya formulado para que lo respaldasen.

²⁶ Mis intentos de dar con el Acta del Encuentro de Chapadmalal y puntualmente con el aval del CPI al proyecto de ley resultaron infructuosos, debido a que según me explicaron en el INAI los documentos vinculados con el proceso forman parte de un expediente que va circulando por distintas dependencias estatales.

²⁷ Todas las actas del CPI consultadas para esta tesis fueron redactadas por un miembro del Consejo.

En términos comparativos, podemos plantear que si para el proyecto de Ley de Emergencia de 2005 se realizó una audiencia pública, esto es, una convocatoria abierta a una multiplicidad de actores, voces y enfoques (miembros de comunidades y organizaciones indígenas, abogados, ONGs, organismos de derechos humanos, así como los legisladores y demás funcionarios que quisieran sumarse, etc.) en 2006 el anteproyecto fue presentado a puertas cerradas, con la presencia de funcionarios del INAI y algunos ministerios nacionales, y un conjunto finito de indígenas: aquellos que formaban parte del CPI. La participación directa del primer caso, que había puesto en evidencia una fuerte demanda indígena, fue sustituida por una participación institucionalizada que buscó absorber y canalizar esa demanda a través de procedimientos burocráticos. Si en la Reunión Consultiva en el Congreso se buscaba -al menos desde los discursos de las legisladoras que la habían convocado- recoger opiniones en torno al proyecto a fin de adecuarlo a la necesidad indígena, lo que predominó en el Encuentro de Chapadmalal fue la búsqueda de legitimación a un texto que ya se daba por cerrado.

Concentrémonos en estos dos ejes de análisis: quiénes pudieron “participar” en el Encuentro de Chapadmalal en que se presentó el anteproyecto, y qué función cumplieron dichos “participantes”.

En cuanto a lo primero, queda claro que la participación indígena en esta etapa del proceso se dio a través del CPI. Y esto es algo que, como iremos viendo, marcaría asimismo las instancias posteriores: en efecto, el CPI fue el espacio convocado por el Estado nacional no sólo para avalar el anteproyecto de ley, sino también para efectuar el seguimiento del mismo durante su tratamiento en el Congreso, para realizar aportes al INAI sobre el programa de relevamiento, para corregir versiones preliminares y para aprobar su versión final. Lo cual nos indica, en principio, lo siguiente.

En primer lugar, que hubo *un* espacio legitimado desde el cual “participar”. La complejidad del “mundo indígena”, las distintas experiencias y posturas, quedaron reducidas a un solo ámbito desde el cual interlocutar con el Estado. En segundo lugar, que fue el propio Estado -y no los pueblos indígenas- quien definió cuál sería dicho ámbito. En tercer lugar, que éste no constituía una instancia de organización y representación propia de los pueblos indígenas, sino que se trataba de un espacio institucional creado por y en el ámbito del Estado nacional, y permanentemente afectado por sus regulaciones. Y finalmente, que esta participación vía CPI implicó dejar afuera otras instancias de representación indígena -especialmente, organizaciones- que podían llegar a resultar más combativas, marcando una distinción entre éstas y el CPI en tanto “interlocutor legítimo” (Briones 2007 a).

El primer punto a resaltar, entonces, es que se trató de una participación *institucionalizada*: aquella que se realiza “por medio de las instancias existentes en los instrumentos legales y

normativos, es decir a través del ámbito administrativo” (Cuadriello Olivos 2008: 29). Justamente, hemos visto que uno de los ejes de la política indigenista del gobierno de Néstor Kirchner fue la institucionalización de la participación indígena a través de la creación del CPI. En este caso, podemos decir que el espacio institucional de participación nació de la mano de la política que nos ocupa: si bien formalmente el CPI fue creado en 2004, entró en funciones a mediados de 2006 en su Primer Encuentro Nacional, donde se trató el tema de la futura ley 26.160 y se sentaron las bases de la participación indígena en el proceso.

Siguiendo a Cuadriello Olivos (2008), quien analiza el caso mexicano, el CPI en 2006-2007²⁸ puede ser entendido como un “mecanismo institucionalizado de participación ciudadana para la definición de las políticas públicas en materia indígena” (Cuadriello Olivos 2008: 10). Fue este espacio de participación institucionalizada creado en el seno del INAI el ámbito legitimado desde el cual “participar”, a partir de ser recortado por el Estado nacional como principal voz autorizada en nombre de los pueblos indígenas para intervenir en la definición de políticas de su competencia.

Para el INAI, la legitimidad del CPI provendría del hecho de que sus miembros representan a las *comunidades* de los pueblos indígenas habiendo sido elegidos *en asamblea* para ello, lo cual aseguraría la estrechez de los vínculos entre representantes y representados y garantizaría la representatividad de los primeros y la transparencia de los mecanismos de elección. Con esto se marcaba, a la vez, una oposición respecto a las organizaciones indígenas, sospechadas de estar conformadas por meros “dirigentes” alejados de las bases y, por ende, de ser menos representativas. Esto se inscribe en una tendencia histórica en la construcción hegemónica de aboriginalidad en Argentina, que ha descalificado como menos verdaderamente indígenas a las organizaciones que a las comunidades, marcando una distinción entre “reclamos justos” y “politización intolerable” en base a cuál fuera la forma organizativa que impulsara una demanda (Briones 2011). La promoción del CPI como principal interlocutor válido en tanto representa justamente comunidades, llevó inicialmente al INAI a sostener un discurso que enfatizaba la legitimidad de este espacio por sobre la de las organizaciones, fomentando cierta oposición o rivalidad con ellas.

De este modo empezamos a vislumbrar cómo, pese al énfasis de los discursos estatales en la importancia y los alcances de la participación indígena, la reconstrucción del proceso de formulación de la ley 26.160 y el programa Re.Te.C.I. da cuenta de que las prácticas de participación efectivamente habilitadas estuvieron atravesadas por diversas restricciones y condicionamientos que apuntaron a limitar o contener la injerencia indígena. Propongo

²⁸ Hago esta aclaración porque desde 2008, con la creación del Consejo de Coordinación, las funciones del CPI fueron redefinidas.

entonces que aquí operaría una primera restricción en materia de participación: la exclusión de las organizaciones indígenas y la monopolización de la interlocución legítima (Cuadriello Olivos 2008) en la figura del CPI.

Ahora bien, ¿a qué se debe esta distinción? O, más directamente, ¿por qué fue precisamente el CPI el interlocutor legitimado desde el Estado, en lugar de otras formas posibles desde las cuales “participar”? Desde los discursos institucionales, vemos que la elección en asamblea aparece como garantía de legitimidad, y que la base comunitaria del CPI aseguraría que sus miembros no estuvieran desconectados de sus representados. Pero también debe subrayarse que mediante la imposición de determinadas modalidades de elección y representación (asambleas comunitarias y por pueblo monitoreadas por el INAI; un representante por pueblo por provincia) se procuró que fuese, a diferencia de las organizaciones, un espacio constituido por representantes que no tenían una experiencia de trabajo compartida -en muchos casos ni siquiera se conocían entre sí- además del hecho de provenir de contextos sumamente disímiles y portar demandas sumamente variadas. Y también era un espacio que al estar inserto en el ámbito del instituto indigenista y no contar con autonomía logística ni económica, dependía del Estado nacional para funcionar y estaba configurado según criterios establecidos por éste, debiendo moverse dentro de pautas predefinidas (tal como señaláramos en el capítulo 1). Así, con el recorte del CPI como interlocutor legítimo, la participación indígena quedaba restringida a un órgano creado por el Estado y constantemente atravesado por sus regulaciones. En cambio las organizaciones, en tanto constituían formas organizativas surgidas del propio proceso de los pueblos indígenas, con objetivos y métodos propios y una trayectoria de lucha en común, representaban una fuerza que podía disputar al Estado desde otro lugar y por ende, llegar a resultar más “conflictivas”. En este sentido, Cuadriello Olivos señala que con la emergencia de espacios institucionales de participación dentro de la esfera estatal los gobiernos buscan precisamente “la monopolización de la interlocución apoyando sólo a los *aliados confiables que minimicen los espacios de conflicto*” (2008: 24, mi énfasis). Esta observación está en la línea de las consideraciones contenidas en el concepto de “indio permitido” propuesto por Hale y Millamán (Hale 2002, 2004), quienes problematizan el acceso indígena a la institucionalidad estatal teniendo en cuenta el contexto en que dicho acceso tiene lugar.

En efecto, aquí cabe recordar que tal como señaláramos en el capítulo 1, la participación no se configuró como área de preocupación estatal sólo a raíz de la demanda indígena. No deben soslayarse las presiones de los organismos multilaterales de crédito sobre los Estados latinoamericanos, postulando a la participación como condición de legitimidad necesaria para sostener políticamente las reformas neoliberales así como promoviendo un tipo de

multiculturalismo que, con su énfasis en las “diferencias”, busca correr de vista -y así dejar intacta- la presencia masiva del capitalismo como sistema global y el antagonismo que le es intrínseco (Casaburi y Tussie 2000, Gorosito Kramer 2008, Zizek 2001).

Hale (2002, 2004) llama a este proyecto multicultural “multiculturalismo neoliberal”. Apuntando que, en contra de lo que podría suponerse a primera vista, los defensores de la doctrina neoliberal respaldan de modo pro-activo una versión limitada de los derechos culturales indígenas como medio de avanzar sus propias agendas políticas, el autor advierte que la “amenaza” para los pueblos indígenas no radica en los espacios políticos que el multiculturalismo neoliberal cierra, sino justamente en aquellos que abre. En efecto, la estrategia en base a la que funciona el nuevo paradigma pasa por generar diálogos y espacios de negociación entre los distintos actores. Aquí el Estado adquiere un rol central, realizando una apertura estrecha a la participación indígena. En términos de Hale, si antes simplemente se les decía que “no”, los indígenas ahora viven en la era del “sí pero” (Hale 2002); si antes se les cerraban las puertas de antemano, ahora se les dice “venga, entre... pero hasta aquí nomás” (Hale 2004: 8). Hale encuentra aquí “el proyecto cultural del neoliberalismo”: la manera en que abre espacios de participación indígena y al mismo tiempo genera límites que anulan sus aspiraciones más transformadoras. Esta estrategia implica abrir sólo el espacio político suficiente para desalentar la oposición frontal, pero mantenerlo demasiado pequeño como para permitir un cambio sustantivo desde adentro.

El autor observa así en América Latina una nueva forma de gobernar que promueve el acceso de un grupo minoritario de indígenas a ciertos espacios institucionales mientras construye una imagen del “indio permitido”, el cual se caracterizaría por sustituir “protesta” con “propuesta”, ser “auténtico”, y a la vez manejar el lenguaje dominante. Este indígena tiene su “otro” desautorizado, el cual es construido como rebelde y conflictivo. En virtud de esta diferencia, las políticas dirigen beneficios y recompensas a los primeros a costa de la marginación de los segundos, buscando fragmentar la lucha indígena y, así, neutralizarla. A su vez, transmiten el mensaje implícito de que está bien que los indígenas gocen de ciertos derechos, siempre y cuando dejen de exigir los demás.

Esto se vincula con el criterio en base al cual los indígenas son colocados a uno u otro lado de la línea: los “desautorizados” o “radicales” serían aquellos que luchan por la transformación social, mientras los “moderados” o “permitidos” son aquellos con los que el Estado percibe que puede “lidiar” haciendo ciertas concesiones, procurando justamente evitar dicha transformación. En otras palabras, el multiculturalismo neoliberal deja -y hace- “participar” a los indígenas en tanto y en cuanto no pongan en jaque dos cuestiones fundamentales: el

régimen productivo y el poder estatal en tanto garante principal del orden político necesario para el desarrollo económico neoliberal.

El espacio de maniobra del “indio permitido” cuenta entonces con límites pre-establecidos que operan para anular cambios de fondo, de modo que la participación habilitada es en principio una concesión que no altera las bases del sistema, que no representa un “peligro” significativo a los intereses de los sectores hegemónicos. Con esto no se pretende negar que aquellos indígenas que decidan ocupar el espacio así definido puedan disputar las condiciones impuestas y resignificar su rol, sino enfatizar que el desafío para ellos será tener siempre en cuenta que éste comporta límites impuestos de antemano, y que existe un gran riesgo de contribuir al reforzamiento del proyecto hegemónico si no se trabaja activamente en contrario. Por otro lado, “sería un grave error asumir que el aumento de presencia indígena en los pasillos del poder implica un incremento garantizado de posibilidades políticas para la población indígena en general” (Hale 2004: 5).

En el caso de la gestión del gobierno nacional que impulsó la ley que nos ocupa, advierto el potencial de esta propuesta para el análisis debido a que, si bien dicha gestión se preocupó por enfatizar diferencias -no similitudes- respecto del neoliberalismo menemista, muchas de sus políticas implicaban en verdad una continuidad con aquellas de la década anterior (Cortés 2008). En lo que atañe a los pueblos indígenas, el modelo extractivo que avasalla sus territorios es claro ejemplo de esto último, constituyendo una de las principales razones que impiden el goce de los derechos reconocidos. Así, las demandas indígenas, y por ende su participación, tuvieron -y continúan teniendo en la actualidad- un techo claro, vinculado con la imposibilidad de cuestionar o vulnerar dicho modelo. (La participación de distintos sectores sociales -indígenas incluidos- adquiere además con las administraciones Kirchner sentidos particulares que van más allá de aquellos impresos por el multiculturalismo neoliberal. Me refiero con mayor profundidad a esta cuestión en el capítulo 4).

Por ahora, me interesa reparar entonces en algunos puntos de la propuesta de Hale: la apertura estrecha a la participación que realiza el Estado en el marco del multiculturalismo neoliberal por medio de la incorporación de indígenas a algunas de sus estructuras institucionales, y el concepto del “indio permitido” que, sin negar la agencia indígena, resalta su aspecto controlado, regulado, en tanto tiene lugar dentro de un marco definido de antemano donde es *otro* el que dice hasta dónde se puede avanzar. Vinculando esta cuestión con el caso que me ocupa, propongo que aquí se daría una segunda restricción a la participación indígena, o un segundo momento de restricción: una vez recortado el CPI como interlocutor legítimo, comenzarán a operar condicionamientos sobre su capacidad de maniobra.

Uno de los condicionamientos principales se vincula con las funciones que los representantes indígenas pudieron desempeñar durante la formulación de la ley y el programa, lo cual nos lleva al segundo eje de análisis. En el Encuentro de Chapadmalal, se puso de manifiesto el rol del CPI como órgano legitimador de las medidas del gobierno nacional en materia de política indigenista, rol que quedó expresado claramente en el aval al anteproyecto de ley allí presentado. Los miembros del Consejo fueron convocados a dicho Encuentro con el fin de que aprobaran un documento pre-elaborado. En este sentido, se trató entonces de una participación que pasó más por la legitimación de iniciativas gubernamentales que por la propuesta y desarrollo de iniciativas de los propios pueblos indígenas (Cuadriello Olivos 2008).

La convocatoria al Encuentro de Chapadmalal fue claramente estratégica: ingresado ya el proyecto al Congreso, lo que sus autoras buscaban conseguir era el respaldo del espacio de participación indígena recortado como interlocutor legítimo. Los miembros del CPI no pudieron intervenir en la elaboración del texto, sino que se les “consultó” un proyecto ya elaborado, sobre el cual se obtuvo el aval. Lo que sería presentado luego como una propuesta “consensuada” con el CPI no era fruto de un trabajo previo y conjunto entre agentes estatales y representantes indígenas, sino un documento pre-diseñado por los primeros sin posibilidades de ser modificado por los segundos, pero no obstante legitimado mediante un mecanismo burocrático -el “aval”- que permitía a las senadoras contar con una constancia escrita del apoyo indígena.

A su vez, como veremos, este aval sería esgrimido en el Senado por la miembro informante del proyecto también estratégicamente, buscando legitimar su iniciativa e instar a los legisladores a aprobarla sin modificaciones, así como para rechazar -en nombre de lo “consensuado” con el CPI- las pocas propuestas de modificación presentadas. Precisamente, el aval del CPI apuntaba a legitimar el proyecto tanto a los ojos de los demás indígenas como de los legisladores en el recinto. Esto recuerda la observación de Briones en cuanto a “la llave que abre en términos de construcción de hegemonía cultural poder sostener que el ‘órgano de representación’ atribuido a los indígenas para interlocutar con el estado apoye o no una determinada medida, política o propuesta” (Briones 2007a: 15, comillas en el original).

En este sentido, cabe destacar que el aval del CPI como elemento legitimador de la iniciativa oficialista constituyó una innovación respecto al proyecto “consensuado” entre Maffei y el Poder Ejecutivo el año anterior. La creación del CPI, efectivizada mayormente hacia fines de 2005/principios de 2006 y coronada con el Encuentro de Chapadmalal, implicó que para el momento de formulación, presentación y debate de este proyecto sus autoras contarán con el

respaldo de un órgano de representación indígena que funcionara como espacio de validación de la iniciativa.

Cabe preguntarse qué hubiera sucedido si el CPI se manifestaba en contra del proyecto, si no lo avalaba, estando éste ya ingresado al Senado. Y cabe también responder que, si bien ciertamente se procuró obtenerlo, el visto bueno del CPI no era un requisito indispensable, en tanto se trata de un espacio no vinculante. El hecho de que el Encuentro de Chapadmalal se celebrara *después* del inicio del trámite legislativo da cuenta de que el aval indígena ciertamente “suma” a las iniciativas estatales, pero su ausencia no es impedimento para la realización de las mismas. Si bien como veremos enseguida el proyecto fue defendido y promovido por los miembros del CPI, si bien pese a que no contaba con la aceptación de todos ellos la postura que primó fue la de no proponer -y rechazar- cambios al mismo para facilitar una aprobación rápida en el Congreso, el modo en que las senadoras y los funcionarios del INAI encararon el proceso da cuenta de que los representantes indígenas tampoco estaban habilitados a obrar de otra manera. En otras palabras, aún asumiendo que el CPI no quisiera cambiar nada del proyecto, esto no debería oscurecer la observación de que tampoco podía hacerlo.

2.3 El proyecto en el Congreso y el rol del CPI

En la siguiente etapa del proceso, la participación indígena se expresó principalmente a través de la Mesa de Coordinación del CPI -llamada informalmente “Mesa Chica”- que había sido creada en el Encuentro de Chapadmalal²⁹. Este espacio, integrado por doce miembros del Consejo (4 por región, NOA, NEA y Centro-Sur), era fruto de la insistencia de un grupo de representantes por garantizar la permanencia de cierto monitoreo indígena sobre el curso de las medidas estatales que afectarían a dichos pueblos.

Esto se vinculaba con el hecho de que, como hemos visto en el capítulo 1, la resolución 152 no fijaba la periodicidad de las reuniones del CPI sino que el funcionamiento de dicho órgano dependía de la decisión del presidente del INAI, quien estaba facultado para convocar las

²⁹ La asamblea para tratar la conformación de la Mesa de Coordinación, forma de elección, número de representantes que lo integrarían y roles a desempeñar se llevó a cabo de modo interno, esto es, sesionando sólo los representantes indígenas, sin presencia del personal del INAI. Según consta en el acta de la asamblea, “luego de varios hermanos que dieron su punto de vista y propuestas concretas, se define por consenso proponer la conformación de una Mesa de Coordinación con un número reducido de participantes que se fija de 4 hermanos por región” (NOA, NEA y CENTRO-SUR), dando un total de 12 miembros, los cuales fueron elegidos luego de debatir por región los puntos mencionados. Además de los titulares, cada región tenía suplentes para la Mesa Chica. La asamblea decidió por unanimidad que en caso de que ni titulares ni suplentes pudieran asistir a un encuentro, “puede participar cualquier miembro del CPI de esa región con las atribuciones del titular”. Además, “cualquier hermano representante del CPI puede participar junto a los hermanos designados a cualquier reunión, congreso, etc. que estén relacionados con nuestra causa indígena”.

reuniones *ad hoc*, esto es, cuando por cuestiones de agenda se considerara necesario -y siempre y cuando los recursos del Instituto lo permitieran. De este modo, la creación de la Mesa había sido especialmente promovida por algunos miembros del CPI que, temiendo hacia el futuro meras convocatorias “para la foto”, querían generar un espacio de participación que funcionara con la frecuencia suficiente como para poder realizar el seguimiento de las cuestiones tratadas –así como también trabajar de manera “más operativa”. Uno de ellos –el representante mapuche de Neuquén- relata:

“Lo que no queríamos era que el Estado dijera ‘bueno, se creó’ (el CPI) y después el día que al presidente del INAI o a la ministra de turno o al ministro de turno se le ocurriera que había que sacarle otra foto a los indios nos convocaran a otra reunión –que era lo que estaba previsto. Como algunos tenemos algún tiempo militando y transitando algunos caminos dijimos ‘vamos a tratar de que esto no ocurra’ y fuimos directamente a proponer la creación de esta Mesa...”

Con respecto a la cantidad de miembros que debía tener la Mesa, el entrevistado relata que:

“Primero parecía que siempre es mucho, viste, porque te empiezan a decir ‘che, pero hay todo un presupuesto, si vienen todos los meses’ (a Buenos Aires), y después empezás a decir ‘bueno en el marco de la pobreza con que se administra la política hacia los pueblos originarios hacer tantas reuniones medio parece más un lujo que un derecho’... Pero bueno, hasta que empezamos a lograr que se entienda que es una necesidad de los pueblos indígenas empezar a encontrarse. Sabemos que existen otros pueblos pero nunca hemos tenido la oportunidad de coordinar y articular propuestas, discusiones. Así que así lo hicimos...”

Podemos ver cómo el presupuesto aparece nuevamente como limitante en relación con la participación indígena, ya que desde el INAI se buscaba acotar el número de representantes de la Mesa con el argumento de la escasez de recursos. Por otro lado, vemos en el relato de este representante una relativización respecto al compromiso del gobierno nacional de dar por fin inicio a un proceso realmente significativo en materia de participación, en tanto anticipaba que el Estado sólo convocaría a reuniones del CPI muy esporádicamente y en función de intereses políticos. Las declaraciones de Rodríguez plasmadas en el capítulo anterior vienen a la memoria para contrastar con el modo en que, según el relato de este representante, el Estado pretendía dirigir el proceso.

Vemos entonces que el generar un espacio de participación que tuviera garantizada cierta continuidad o periodicidad constituía una demanda de algunos dirigentes en sí misma, más allá de lo que sucediera con el tratamiento de las distintas temáticas que afectaban a los pueblos indígenas. Esto nos da oportunidad de señalar que el CPI no constituía ni constituye un órgano homogéneo, no todos los representantes poseen el mismo poder de voz ni capacidad de ejercer influencia sobre sus compañeros, algunos se mueven más activa o intensamente que otros y tienen vínculos más estrechos con funcionarios, a diferencia del

grupo mayor. Cabe recordar además que para la época que nos ocupa el CPI era incipiente, que los representantes estaban buscando su lugar en el mismo y sus objetivos a alcanzar, y que si bien algunos tenían experiencia en espacios similares para otros ésta era la primera vez que salían del ámbito comunitario, que entraban en contacto con representantes de otros pueblos y que compartían mesas de trabajo con funcionarios estatales. Quienes habían promovido y/o integraban la “Mesa Chica” eran mayormente dirigentes con una importante trayectoria de lucha, con experiencia en el movimiento indígena, que manejaban el lenguaje dominante como diría Hale (2004), y que estaban mejor posicionados en el diálogo con las autoridades; de ahí su constitución como grupo con capacidad de presionar. Muchos de ellos se encontraban en interlocución fluida con el INAI desde antes de la constitución del CPI, habiendo incluso tomado parte en discusiones vinculadas con la suspensión de desalojos y la realización del relevamiento territorial -lo cual a su vez da cuenta de que no todos los representantes indígenas llegaron a Chapadmalal con igual conocimiento o información en relación con el proyecto de ley, sino que algunos tenían una experiencia previa de la que otros carecían.

Por otro lado, volviendo a la cuestión presupuestaria, interesa destacar que la crónica escasez de recursos del INAI tenía un impacto directo en la labor del CPI, ya que imposibilitaba que la totalidad de los representantes se reuniera periódicamente. Sólo la Mesa de Coordinación contaba con el respaldo económico necesario para viajar a Buenos Aires y desarrollar una labor más activa, en virtud de la mayor frecuencia de sus reuniones. Como veremos, entonces, una nueva restricción en materia de participación operaba aquí, ya que de los 83 representantes sólo 12 estuvieron habilitados a seguir más de cerca el proceso de formulación de la ley y el programa y tener mayor injerencia en el mismo -mientras que el CPI en su conjunto sólo fue convocado en dos momentos “clave”: para avalar el anteproyecto de ley (como vimos) y para aprobar el programa de relevamiento (como veremos).

Luego del Encuentro de Chapadmalal, la Mesa comenzó a reunirse en Buenos Aires con una frecuencia de entre 15 y 30 días, siendo uno de los temas principales de su agenda³⁰ el proyecto de Ley de Emergencia. Según refieren los representantes, los miembros de la Mesa traían las expectativas de las bases y luego de las reuniones -que duraban entre dos y cinco días- regresaban a sus territorios para seguir discutiendo el tema, “pero ya no había tanto que

³⁰ Durante las reuniones, la Mesa no se ocupaba sólo de la cuestión de la ley sino que trataba temas sumamente variados, entre ellos: agenda internacional, personalidad jurídica, ley 23.302, educación, reconocimiento de comunidades, derechos del niño, parques nacionales, abstención de Argentina en la votación del Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (en la ONU), visitas de funcionarios de distintas dependencias estatales, Fondo Indígena, cuestiones relativas al funcionamiento de la Mesa o del CPI (presupuesto, insumos a adquirir, redacción de estatuto interno) y a reconocimiento y difusión (credenciales, solicitud de notificación a agencias estatales).

decir, no era que necesitábamos tanto consenso en la instancia de nuestras bases, porque habíamos traído la demanda de nuestras bases.”

Como veremos a continuación, durante la instancia legislativa la Mesa desplegó una estrategia de presión que pasó tanto por dentro del Congreso como por fuera, acompañando la presentación y el debate del proyecto de ley en comisiones y en recinto y llevando adelante la tarea de *lobby* para persuadir a los legisladores de la importancia de tratarlo y aprobarlo. Así, la *legitimación* a la iniciativa de las senadoras Kirchner y Fellner continuó también en esta etapa, en la que el CPI, y más particularmente su Mesa de Coordinación, funcionó como espacio de validación de dicha iniciativa, y al mismo tiempo, de presión en pos de la misma. No sólo el aval al anteproyecto por escrito sino también la movilización de los representantes indígenas en favor de su tratamiento y aprobación operaron como legitimación de la propuesta oficialista: más allá de cuán necesaria fuese en términos “objetivos” –esto es, más allá de cuánto haya influido en la decisión de los legisladores- dicha movilización resultaba sumamente conveniente al oficialismo, ya que implicaba directamente la validación de su iniciativa legislativa y, de rebote, de la gestión del gobierno nacional en general.

2.3.1 Debate en comisiones del Senado

Los cambios al proyecto

Unos días después del Encuentro de Chapadmalal, el proyecto fue presentado y debatido en la primera comisión, la de Legislación General³¹. El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, específicamente su Director de Tierras (el Dr. Antonio Dell’Elce), fue el encargado de realizar la exposición informativa ante los legisladores. Los miembros de la Mesa de Coordinación estuvieron presentes en dicha reunión acompañando a las autoras del proyecto, así como asistieron a las reuniones posteriores convocando además a abogados indígenas para que los asesoraran en el proceso. Cabe señalar entonces como un avance en comparación con lo ocurrido con el “proyecto consensuado” de 2005 -cuando se realizó una “consulta” sobre un proyecto que ya tenía dictamen de las comisiones y estaba listo para ser debatido en recinto- que en este caso la participación indígena en la instancia de elaboración de la ley se inició un paso antes, ya que la Mesa de Coordinación pudo tomar parte en el proceso de manera previa a la redacción del dictamen.

Las comisiones a cargo decidieron tratar el proyecto de Kircher y Fellner en conjunto con otro: la propuesta de creación del Fondo Fiduciario de Reparación Histórica a las Comunidades Indígenas, presentada por Sonia Escudero (senadora por Salta; Partido

³¹ En la cual ante mi consulta manifestaron no conservar las actas de 2006.

Justicialista) el 10 de marzo de 2006 (expediente S-402/06, ver Anexo VI). Este proyecto reproducía uno anterior (expediente S-2794/04), presentado por ella misma (en co-autoría con Gerardo Morales, Lyliá Arancio de Beller y Diana Conti) dos años antes (Mesa de Entradas 03/09/2004) y que había caducado el 28/02/2006. La iniciativa coincidía con la de Kirchner y Fellner en la creación de un fondo presupuestario, la realización de un relevamiento y la suspensión de los desalojos, aunque constituía un proyecto más a largo plazo que contemplaba la titularización de territorios comunitarios proponiendo un procedimiento a seguir.

El artículo 6 del proyecto de Escudero hacía referencia a la participación indígena en estos términos: “El proceso de ubicación, relevamiento técnico-jurídico-catastral y valuación del hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas será realizado por el Ente Administrador del Fondo que por esta Ley se crea³² y la participación plena y directa de las comunidades indígenas y de sus organizaciones legalmente constituidas.” Es interesante notar la ausencia de mención al CPI, que si bien no estaba constituido en 2004 (cuando el proyecto se presentara por primera vez) sí lo estaba en 2006.

A partir de la consideración de ambos proyectos, las comisiones aconsejaron la aprobación de un nuevo proyecto de ley (ver Anexo VII) basado mayormente en el de Kirchner y Fellner. Este nuevo proyecto no hacía lugar a las previsiones de la iniciativa de Escudero respecto a la titularización de territorios comunitarios y además introducía ciertas modificaciones al texto original presentado por las senadoras del Frente para la Victoria que apuntaban a restringir aún más sus ya acotados alcances.

En particular, Escudero era partidaria de incrementar los requisitos impuestos a las comunidades para poder ser alcanzadas por la ley. Frente a la propuesta original de Kirchner y Fellner, que consignaba que “la posesión de las Comunidades Indígenas debe ser *tradicional y pública*”, el planteo de la senadora salteña era que la misma debía ser “*actual, pública, pacífica, ininterrumpida y encontrarse fehacientemente acreditada*” (Orden del Día 743/06, Dictamen en minoría II).³³ Las negociaciones entabladas en comisiones dieron por resultado que se lograra impedir la introducción de los requisitos que demandaban el carácter de

³² El Fondo funcionaría en jurisdicción del Ministerio del Interior (en los Fundamentos figura en cambio el Ministerio de Desarrollo Social) y sería administrado por: “I. El/la Ministro/a de Interior y/o quien designe; II. El/la Presidente/a del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas; III. Un/a (1) Representante por cada jurisdicción argentina con componente indígena cada cuatro (4) etnias asentadas en la misma; IV. Un/a (1) representante del Ministerio de Economía y Producción; y V. Tres (3) representantes indígenas elegidos por el Consejo Asesor Indígena creado por el artículo 5° de la Ley 23.302 en la forma que determine la reglamentación” (este último punto denota una confusión con el Consejo de Coordinación).

³³ Curiosamente, los requisitos de Escudero se aproximaban bastante a los del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo en 2004 (que tenía al presidente y a la entonces ministra Kirchner como co-firmantes), según el cual “la posesión a que se alude en la presente deberá ser actual, pacífica, pública, continua y con inicio previo mínimo a un (1) año inmediato antes de la fecha de comienzo de vigencia de la presente ley.”

“pacífica” e “ininterrumpida” de la posesión, pero los de “actual” y “fehacientemente acreditada” pasaron a formar parte del texto del proyecto.

Según explica una de las abogadas indígenas que asesoró al CPI,

“muchas de las cosas que estaban en disputa era el alcance de la ley en cuanto al reconocimiento territorial que los pueblos demandan, que abarca esta diferencia fundamental entre territorio y tierra, que después en la disputa legislativa se fue cada vez más, este... acotando. Bueno, algunas cosas se ha logrado no incorporar, que los [senadores] pretendían que la ocupación de las tierras sea absolutamente pacífica, siendo que los pueblos originarios están en defensa de sus tierras y no se puede decir que es de un modo pacífico, pero... Se reconoce la posesión TRADICIONAL, adjetivo el cual contempla que es para la vida de los pueblos, su modo tradicional de ocupación, pero se limita con lo que es el “actual y pública”. En esos tiempos tanto las organizaciones indígenas como el Consejo de Participación Indígena tuvieron una reunión con sede en Las Clavelinas, posterior a esto, en la cual se analizó cómo salió la ley, este... en el cual se veía, ¿no? que muchas de las tierras que habían sido ya, fruto de los desalojos de muchos años, con esta ley no se podían abarcar, no tenía un alcance muy grande, pero sí abarcaba a la realidad actual, ahí las diferencias son grandes pero bueno también era un paso necesario urgente, como la propia ley lo dice, es una ley de emergencia, urgente, necesaria y bueno. Pero... que no colmaba las expectativas, pero bueno lo mismo se puede trazar un paralelo con lo que fue la Constitución Nacional en su reforma, en la cual se quería incorporar el “territorio”, y quedó las “tierras que tradicionalmente ocupan”. “Ocupan” en el sentido presente, ¿no es cierto? Entonces se siguió marcando la línea de la Constitución Nacional, de lo que fue el proceso de Asamblea Constituyente a lo que fue cómo siguió el proceso de la ley 26.160.”

Otras modificaciones de índole restrictiva tuvieron lugar en el artículo 1, donde a “comunidades indígenas” se le adosó “originarias del país”, y en el artículo 4, que acotaba el destino de los recursos del Fondo Especial en comparación con el original que hablaba de consolidar la posesión tradicional y preveía la compra de tierras para las comunidades. En cambio, otra modificación introducida en el artículo 2 resultaba favorable a las comunidades, ya que a la suspensión de ejecución de sentencias se agregaba la de “actos procesales o administrativos”.

Detengámonos por un momento en el contenido del proyecto, para analizar el modo en que el Estado nacional, en este caso el Poder Legislativo, respondió entonces a los reclamos territoriales indígenas. En primer lugar, cabe recordar que el Estado argentino se consolidó a partir de la usurpación y el avasallamiento de los territorios indígenas, en el marco de las llamadas Campañas al “desierto” en Pampa, Patagonia y Chaco a fines del siglo XIX. Al día de hoy, si bien algunas comunidades han logrado titularizar los territorios en los que habitan (en tanto “tener el título” otorga legitimidad a los ojos de la sociedad dominante y en principio resguarda dichos territorios), muchas otras continúan reclamando el reconocimiento de los mismos así como de aquellos que a lo largo del tiempo les han sido arrebatados por terceros (Estado nacional, Estados provinciales, privados, etc.). Por otro lado, como vimos, a inicios

de la década de 2000 la situación indígena en diversas regiones del país se vio agravada por el avance de la frontera agraria y un proceso de concentración de la propiedad (Gorosito Kramer 2008) que redundaron en la expulsión de muchas comunidades de sus territorios, coyuntura que motivó la presentación de distintos proyectos de ley en ambas Cámaras entre los que acabaría resultando vencedor el que aquí nos ocupa.

Para dar “respuesta” a los reclamos indígenas, el proyecto de Kirchner y Fellner garantizaba cuatro años sin desalojos a aquellas comunidades cuya ocupación fuese tradicional y pública, así como ordenaba al INAI realizar un relevamiento de dichos territorios que pudiera ser ulteriormente utilizado como “herramienta” por las comunidades a la hora de pelear por la titularización de los mismos. De este modo, la titularización en sí, así como la restitución de territorios a las comunidades ya desalojadas y en definitiva acciones concretas para enfrentar al modelo extractivo que avanza sobre los territorios indígenas quedaban más allá de los alcances del proyecto, así como tampoco se ponía en jaque la soberanía territorial en que se sustenta el modelo de Estado moderno. Ahora, en el marco de la labor en comisiones, a las limitaciones del texto original se agregaba otra, para nada menor: el reconocimiento de los territorios que no fueran de ocupación actual también quedaba por fuera de lo contemplado por la ley. Esto implicaba que, pese a la grandilocuencia con que los discursos oficiales se referían a la norma, en el mejor de los casos el resultado para una comunidad determinada sería no ser desalojada por un cierto período de tiempo y contar con un instrumento que diera cuenta del territorio que ocupaba al momento de ser relevada. Nada más.

Retomemos entonces la propuesta de Hale (2004) respecto a la construcción del “indio permitido”. El autor señala que la diferencia entre los derechos culturales (reconocidos por los Estados latinoamericanos) y el empoderamiento político económico de los pueblos indígenas (que nunca llega a hacerse realidad) sirve como un buen punto de partida para explorar en qué consiste esta nueva forma de gobernar, ya que -como hemos señalado más arriba- el mensaje implícito en ella es que los indígenas pueden gozar de ciertos derechos, siempre y cuando dejen de exigir los demás. Como primer principio, los derechos indígenas no pueden violar la integridad del régimen productivo, especialmente de aquellos sectores que están articulados a la economía globalizada. Un segundo principio tiene que ver con la acumulación de poder político: el neoliberalismo permite y alienta la organización indígena siempre y cuando ésta no acumule poder suficiente para representar un desafío directo al poder estatal. La referencia aquí es a la inviolable responsabilidad del Estado como garante principal del orden político, ya que sin su presencia el desarrollo económico neoliberal no contaría con los métodos coercitivos y con la legitimidad mínima para proceder.

El autor resalta además la poca frecuencia con la que surge la cara represiva de estos dos principios, ilustrando este punto con lo que ocurre con los derechos a la tierra:

“Si el reclamo indígena a la soberanía territorial fuera lo suficientemente extenso para sostener un sistema alternativo de relaciones de producción o si tuviera la suficiente fuerza política para cuestionar la autoridad estatal, representaría una amenaza radical al régimen neoliberal. Sin embargo, este reto fácilmente se diluye en demandas más limitadas con las cuales el Estado perfectamente puede negociar (...) se trata de una lógica que dirige los reclamos “radicales” al otro lado de la división entre lo autorizado y lo prohibido” (Hale 2004: 7-8).

Así, en el caso que nos ocupa, al incorporar los reclamos territoriales indígenas el Estado nacional aplicó una suerte de filtro quitando “radicalidad” a los mismos para tornarlos manejables y garantizar la estabilidad del orden vigente. Incorporando a la vez la demanda de participación con el mismo criterio, veremos que procuró inhabilitar a los miembros del CPI a ir más allá de los límites establecidos, buscando encorsetar sus reivindicaciones y enmarcarlas en el terreno de lo aceptable por el propio Estado (Larrea Maldonado 2010).

La postura del CPI

Según puede verse en el Acta correspondiente a la reunión de la Mesa de Coordinación celebrada entre el 10 y el 14 de julio de 2006, la introducción de los cambios mencionados generó inicialmente preocupación y malestar entre los representantes indígenas.

“Con el área de Tierras y Legales y los Dres. XXX y XXX comenzó el tratamiento del tema: Anteproyecto de Ley de Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena, tema clave y el más candente por su importancia dado el *grave riesgo que conllevan las modificaciones que se han agregado al documento original del anteproyecto mencionado, que fuera presentado por las senadoras Alicia Kirchner y Liliana Fellner, tales como el punto 4 nuevo, que significan un retroceso y pérdida de derechos, y otros que suponen una trampa jurídica que lleva a los mismos propósitos u objetivos: la pérdida de los territorios y/o derechos reconocidos*. Se convino en redactar notas y tener una consulta con abogados de la causa, para una propuesta firme: a) Seamos partícipes obligatorios, b) Escuchen nuestras posturas, tanto las autoras como las Comisiones y c) Respuestas urgentes, ya que el Anteproyecto y sus modificaciones son y han sido tratadas y aprobadas por las 3 Comisiones: 1) Población, 2) Presupuesto, 3) Legislación General. Se están siguiendo todos los pasos previstos y cada miembro aportó nombres de abogados de cada región, indígenas o merecedores de confianza por su lealtad a la causa. (...) Este tema queda en permanente tratamiento dada su importancia, por los hermanos en sus bases, y por los hermanos que permanecen en Buenos Aires por distintos motivos (se aclara que pertenecen al CPI) ya que su tratamiento [en el] Senado será el 8/08” (Acta N° 3, mi énfasis).

A la presentación de notas y la convocatoria a abogados indígenas o “de confianza” se sumaría, según consta en otro pasaje del acta, una movilización al Senado en reclamo de estas cuestiones, la cual comenzó a planificarse durante dicha reunión.

Sin embargo, el tono de este acta contrasta con el de la siguiente -que corresponde al 7 de agosto- donde escuetamente se menciona que el director de Tierras del INAI y tres abogadas indígenas comentaron ante la Mesa de Coordinación “el Proyecto de Dictamen, leyéndolo con

los agregados nuevos y su incidencia”. Se hace también referencia a una reunión previamente celebrada entre las autoras del proyecto de ley, el presidente de la comisión de Legislación General, miembros del CPI, abogadas indígenas, el presidente del INAI, el director de Tierras y la coordinadora del CPI, la cual aparece caracterizada como “una entrevista amable y distendida” en la cual se había acordado “que el miércoles próximo (16/8) estaría tratándose (en el Senado) el Proyecto de dictamen de no surgir inconvenientes, para lo cual, estarían presentes los miembros de la Mesa Chica”.

En contraposición, el acta refiere a otra reunión mantenida con la senadora Escudero, quien se manifestaba en contra del proyecto.

“A través de una conversación intercambiada entre la senadora y los representantes del CPI, exponiendo cada parte su postura; aduciendo la senadora que la ley de Emergencia no es la solución ni el dinero suficiente, a lo que con tono mesurado, (miembro de la Mesa) *explicó la necesidad de avanzar y crecer; que sabemos que el proyecto no es perfecto, que tiene imperfecciones, que deseáramos que sea determinante de un final de verdadero reconocimiento de la posesión y la titularización comunitaria, pero que es un medio paso.*” (Acta N° 4, mi énfasis)

La pregunta que surge es a qué se debe este cambio de tono en relación a los nuevos términos en que quedaba planteado el proyecto, cómo es que a la oposición inicial a las modificaciones introducidas le sucede esta postura más conciliadora. El acta no ofrece más información acerca de la reunión mantenida con las autoras del proyecto y el presidente de la comisión de Legislación General, no menciona cuál fue el objetivo de la misma ni qué fue lo que planteó cada uno de los actores presentes en relación con el proyecto. Pero de los relatos de los entrevistados pueden reconstruirse los debates y negociaciones que culminaron en la postura adoptada por el CPI.

Una discusión tenía que ver con la cuestión de si pelear o no por los títulos en ese momento, esto es, luchar para que el proyecto de ley incluyera consideraciones respecto a la titularización de los territorios comunitarios –ya que sólo preveía la realización del relevamiento territorial. Un colaborador del CPI señala al respecto:

“Sí, si uno empieza a hilar fino [el proyecto] no era por ahí lo que los pueblos pensaban o proponían, pero lo que tenía esto como finalidad principal era la suspensión de los desalojos. (...) Entonces lo fundamental de la ley -era general digamos en ese sentido- era justamente: parar los desalojos e inmediatamente iniciar el relevamiento catastral. (...) Lo otro, se sigue trabajando porque... como propuesta digamos, bueno, una vez que se paran los desalojos, se hace el relevamiento territorial, cómo luego cada pueblo, o el mismo Estado, qué le va a proponer a los pueblos para la regularización de los títulos, o sea... cómo van a ser esos títulos, dónde - - cómo se van a entregar... las provincias, qué rol van a jugar... si va a haber expropiaciones o no... Bueno, esas cuestiones obviamente que eran... Si empezamos - - creo que era la posición de los pueblos, si se ponía a empezar a trabajar eso iba a ser interminable y no iba a... a aportar la ley para que sea efectiva en el tema de los desalojos.”

Aparece aquí algo señalado reiteradamente en las entrevistas: la necesidad de que el proyecto se aprobara rápido para que los desalojos cesaran cuanto antes, por más que dejara afuera demandas históricas de los pueblos indígenas. Con dicha prioridad establecida, se acordó entonces no poner en riesgo la posibilidad certera de conseguir la suspensión de desalojos con la introducción de cuestiones que generarían debates necesarios pero sumamente complejos. Explicaba el representante mapuche:

“Después bueno venía la otra cuestión (...) que es la propiedad comunitaria, o sea, porque, el relevamiento éste avanza hacia una cuestión que es viste, tener una herramienta, es decir mensurado, ni siquiera el título, nada, si está mensurado mi territorio sé y tengo una herramienta jurídica, histórica, catastral que me va a permitir sentarme a un juicio a discutir. Pero empezás a decir “bueno ¿y la tierra a quién se la vamos a entregar entonces?” A la propiedad comunitaria, algo que no... Entonces es decir, el tema de la tierra lo que tiene es que empieza en otro debate, bueno ahí es donde los indígenas metemos lo nuestro, *pero en ese momento lo que nosotros teníamos que hacer era que se pararan los desalojos.*”

La discusión por el reconocimiento y la titularización de los territorios, vinculada a su vez con la de la inclusión de la figura de la propiedad comunitaria en el Código Civil, quedaba para más adelante: en palabras del colaborador del CPI, el planteo era “si vamos por todo, tal vez no consigamos nada’ (entonces mejor) ‘vamos gradualmente’, porque precisamente eso era lo más viable, por pasos.”

A su vez, la introducción del requisito de posesión “actual”, que implicaba que el relevamiento se realizaría sólo sobre el territorio que estuviese en posesión de la comunidad en el momento de la delimitación, también generó distintas líneas de debate. Por un lado, arrojaba dudas sobre lo que ocurriría con aquellas porciones de territorio reconocidas y reclamadas como propias por una comunidad pero de las cuales ésta ya hubiera sido despojada y se encontraran actualmente en manos de terceros. Por otro, asumiendo que el territorio relevado fuera en un futuro titularizado a nombre de la comunidad, se planteaba el interrogante de qué ocurriría cuando el crecimiento demográfico demandara la expansión de los límites inicialmente fijados. Con respecto a esto último, señalaba un colaborador del CPI:

“Después, el otro tema en debate, que tal vez se había trabajado más en las comisiones y al interior de los CPI es el tema de las tierras que tradicionalmente ocupan, o de las ancestrales... y lo que implicaba (...) *Había algunas posturas que decían esto de que se acotaba, que el relevamiento acotaba, o si un título acotaba la posibilidad de que en un futuro las comunidades al seguir creciendo, al tener más número de familias, y requieran otras [tierras], si eso no las condicionaba digamos. O sea te dan un título, vos decís a partir de ahora no reclamás más, ya tenés tus 10.000 hectáreas, bueno listo, chau.*”

La preocupación, entonces, era qué ocurriría una vez que el territorio “actual” plasmado en el relevamiento fuera titularizado: si la comunidad podría demandar más territorio o si tal posibilidad quedaba anulada. Una interpretación era que el relevamiento sería como una

fotografía de la posesión de la comunidad y que en un segundo paso, si se llegaba a titularizar ese territorio, no podría demandarse más. La otra era basarse en el planteo constitucional que prevé la entrega de “tierras aptas y suficientes para el desarrollo humano” además de las que “tradicionalmente ocupan”, y seguir trabajando para conseguir las.

En estrecha relación con esto, la primera línea de discusión mencionada apuntaba a que el requisito de posesión “actual” excluía del relevamiento al territorio ancestral demandado por una comunidad que ya no se encontrara en posesión del mismo. Según me contaba la representante del pueblo tonokoté de Santiago del Estero, esta cuestión generó malestar “hasta que lo comprendimos”, “nosotros también empezamos a adecuarnos a otras cosas”: en el diálogo con los funcionarios, los representantes indígenas “comprendieron” que no se podía reclamar el territorio ancestral porque implicaría por ejemplo expropiar a toda la capital de Santiago del Estero, que ancestralmente era de los tonokoté. De este modo, a la *urgencia* de que el proyecto siguiera avanzando en el Congreso se sumaba un criterio de *factibilidad* o viabilidad: como “no se puede” expropiar a toda una ciudad, la demanda de recuperar los territorios ancestrales debía ser reconfigurada.

En esta línea, el representante mapuche de Neuquén señalaba que

“en una ley no podés poner la reforma agraria del Estado, en una ley decir, devolvele la tierra, toda la tierra a los indígenas. Que también hay que hacerlo, eh? Nosotros más vale que trabajamos para eso cotidianamente; ahora, también estamos convencidos de que a todos los que tenemos del otro lado, a toda la sociedad rural, no se la vamos a ganar en una ley del Congreso, por más que el Congreso la saque la ley (...) (entonces) por una cuestión de estrategia dijimos nos proponemos- - Nosotros estábamos de acuerdo en primer lugar ya te dije, que se paren los desalojos. Eso fue, que se paren los desalojos, es la primera cuestión. Después, empezábamos a discutir lo otro, pero la necesidad número 1 era que el Congreso de la Nación mande a parar los desalojos que estaban haciéndose vía judicial o vía administrativa, porque cualquier juez de paz, llevando adelante la vía administrativa, también te mandaba a desalojar.”

Por eso, luego de la tensión inicial, la Mesa aceptó la incorporación del requisito de posesión “actual” al proyecto original, que implica que sólo se releva el territorio que continúa estando en posesión de la comunidad -que es el que estaba (y continúa estando) en peligro por los desalojos- bajo la premisa de que era mejor tener eso seguro, aunque fuese poco, y evitar seguir perdiendo territorio. Si bien había, dentro y fuera del CPI, distintas posiciones en torno a la utilidad o conveniencia del proyecto, lo que enfatizan los miembros de la Mesa es que la prioridad era suspender los desalojos cuanto antes y que, en tanto había acuerdo en eso, se consensuó en que era necesario apoyar el proyecto “porque en el momento (...) se ve digamos

que ésta es la forma más rápida de hacer algo...”; así, las diferencias parecen haber quedado supeditadas al “consenso” de que era necesario suspender los desalojos como fuese.³⁴

Resumiendo, la postura que acabó primando fue la de priorizar aquello que los representantes indígenas veían como más urgente y factible: suspender los desalojos e iniciar el relevamiento de los territorios que continuaban en posesión de las comunidades para resguardar al menos “lo poco que les quedó”, y dejar para un paso posterior las discusiones más sustantivas y complejas, aquellas sobre los territorios que no estuvieran actualmente en posesión de las comunidades y la titularización mediante la figura de propiedad comunitaria.

Lo que me interesa enfatizar aquí es la convergencia entre esta postura adoptada por la Mesa y aquella promovida por las autoras del proyecto y por el INAI. En efecto, según observo en las entrevistas y registros parlamentarios, estos funcionarios sostenían que un proyecto que tuviera mayores alcances (en relación con las reivindicaciones indígenas) que el plasmado en el dictamen de las comisiones encontraría mucha oposición en el Congreso y por ende sólo lograría demorar aún más la suspensión de los desalojos, que era la cuestión urgente a resolver. El mismo efecto de dilación tendrían las discusiones o modificaciones que se realizaran al proyecto dictaminado durante el tratamiento en las Cámaras, razón por la cual era importante que resultara aprobado directamente, sin la introducción de cambios. Sostengo entonces que la apelación a la urgencia de suspender los desalojos constituyó un nuevo condicionamiento a la participación indígena, ya que fue esgrimida por el gobierno nacional como argumento para postergar discusiones “de fondo” y aceptar la inclusión de requisitos que limitaron los alcances de la ley.

Aquí vale la pena recordar la frase de un colaborador del CPI en cuanto a que “la prioridad es la urgencia. Es como un incendio: vos tenés un incendio, primero lo tenés que apagar. *Después vemos* cómo recuperamos, cómo resarcimos, cómo regularizamos una situación, que de por sí es bastante conflictiva.” Esta imagen va al centro de la cuestión: las políticas indigenistas continúan actuando como “apagadoras de incendios” (Martínez Sarasola 1992), sin profundizar en los problemas estructurales de las comunidades. O, mejor dicho, evitando *ex profeso* hacerlo, ya que muchos de esos problemas están directamente vinculados con el modelo económico vigente que no revierte sino que aprovecha y ajusta la expropiación y usurpación de territorios indígenas sobre las que sigue erigiéndose el Estado argentino. Con el justificativo (cierto, por otra parte) de que era urgente frenar los desalojos, las discusiones y

³⁴ Me parece importante recordar aquí algo señalado en la Introducción: el hecho de que por distintos motivos sólo pude entrevistar a unos pocos miembros del CPI, particularmente de la Mesa de Coordinación. Reproduzco entonces sus palabras en tanto testimonio de actores que jugaron un activo papel en el proceso que me ocupa, pero sin que esto implique afirmar que sus perspectivas y opiniones eran o son compartidas por la totalidad de los miembros del Consejo.

medidas para garantizar el reconocimiento de la propiedad comunitaria mediante titularización fueron postergadas hacia un “más adelante” ambiguo. En otras palabras, el hecho de que hubiera que actuar rápidamente habilitó una nueva postergación de las discusiones de fondo debido a la necesidad de ocuparse de lo “urgente”. Esta apelación a la urgencia como recurso para dilatar cambios sustantivos más que como convencimiento del gobierno nacional de la necesidad de actuar con inmediatez queda claramente al descubierto cuando recordamos que la cuestión de la suspensión de los desalojos se venía tratando desde 2004, proyecto firmado por el Poder Ejecutivo y “consensuado” con Maffei mediante, sin que el oficialismo pudiera asegurar la presencia de sus legisladores en cinco sesiones de la Cámara de Diputados y culminando con la caducidad de la propuesta.

Por otro lado, las autoras del proyecto y el INAI procuraron persuadir al CPI de no obstaculizar el curso que el mismo iba tomando: en efecto, las senadoras no se opusieron a los cambios introducidos en comisiones, sino que por el contrario incentivaron a la Mesa Chica a aceptarlos argumentando que un proyecto más ambicioso no tenía posibilidades de ser aprobado -sin que terminara de quedar claro quiénes eran los responsables de ello, pero apuntando a los gobiernos provinciales: esta argumentación hacía recaer la responsabilidad por lo acotado del proyecto en los legisladores, esto es, en las provincias que no daban el brazo a torcer con la cuestión territorial, mientras el Estado nacional aparecía como defensor de la causa indígena. Contrariamente, pero en el mismo sentido, veremos que una vez en el recinto la estrategia pasaría por rechazar todas las modificaciones propuestas –muchas de las cuales apuntaban justamente a las reivindicaciones nodales de los pueblos indígenas-, con el argumento de que las mismas prolongarían el tratamiento legislativo y por ende demorarían la suspensión de los desalojos. En función de esta perspectiva es que, según he registrado, los miembros de la Mesa descartaban incluso aquellas propuestas de modificación del proyecto que pretendían darle una mayor profundidad a sus alcances, percibiéndolas como trabas que impedían que el asunto se resolviese de manera rápida.

Así, estos argumentos instaban al CPI a legitimar la iniciativa oficialista –agregados mediante- a la vez que buscaban enmarcar sus reivindicaciones en el terreno de lo aceptable por el propio Estado (Larrea Maldonado 2010). Detrás de los mismos se encontraba la velada amenaza de que si las reivindicaciones indígenas iban más allá de lo tolerable, las negociaciones se estancarían y nuevamente quedaría sin resolver la cuestión de la suspensión de los desalojos. Así, se desalentó la lucha indígena con el mensaje de que “si vamos por todo, tal vez no consigamos nada”, procurando persuadir a los miembros de la Mesa de las ventajas de respaldar al proyecto por imperfecto que fuera (en este sentido, una reiterada expresión en el Congreso fue que “lo perfecto es enemigo de lo bueno”). Es claro en esta

instancia del proceso el modo en que se buscaba controlar las demandas indígenas, incorporándolas para tornarlas manejables.

Entiendo entonces el despliegue de estos argumentos por parte del INAI y las autoras del proyecto como parte de una estrategia de construcción de consenso y de control social, que apuntaba a obtener la legitimación de la iniciativa oficialista por parte del órgano de representación indígena recortado como interlocutor válido a la par que buscaba encorsetar sus reivindicaciones, moldearlas hasta convertirlas en algo aceptable para el propio Estado. La convergencia entre la postura adoptada por los miembros de la Mesa y los argumentos mencionados sugiere el éxito de dicha estrategia.

Distintos autores señalan que el despliegue de mecanismos de construcción de consenso es central para la recreación y el mantenimiento de las relaciones de hegemonía, en tanto relaciones de poder activamente construidas, esto es, relaciones que no se fijan de una vez y para siempre sino que deben ser continuamente defendidas y renovadas y en las que el poder no se basa exclusivamente en la coerción, sino también en la obtención de adhesión o consentimiento activo por parte de los sectores subordinados. Mediante dicho despliegue se procura entonces no imponer a los grupos subalternos desde “arriba” y desde “afuera” las categorías, prescripciones y prácticas hegemónicas, sino que éstas sean internalizadas por dichos grupos -en un proceso que supone apropiación, reelaboración y resignificación de las mismas- y se constituyan en medio de control *interno*, cumpliendo la doble función de sustentar esquemas de percepción e interpretación de su propia realidad y de modelar la orientación de sus demandas. Como construcción internalizada, estos modelos conscientes y no conscientes de representación y acción funcionan como productores y reproductores de hegemonía (Grimberg 1997, Williams 1980).

En relación con esto, y siguiendo la línea de Hale, Larrea Maldonado (2010) sostiene que el multiculturalismo neoliberal -particularmente a través de la construcción del “indio permitido” como nueva forma de gobernar- constituye un dispositivo de poder que actúa como mecanismo regulador para la administración de la cuestión étnica, encuadrando las demandas del movimiento indígena en un curso asimilable por el propio Estado. Las políticas públicas hacia la población indígena son reducidas a políticas de identidad, que implican el reconocimiento de la diversidad en sus aspectos culturales, la concesión restringida de algunos derechos de difícil aplicación y la generación de programas de desarrollo con un corte asistencialista, destinados a paliar los efectos del modelo económico sobre las comunidades indígenas. Políticas capaces de poner en riesgo dicho modelo o incidir en factores estructurales que condicionan la desigualdad económica y la dominación de los pueblos

indígenas, quedan fuera de este alcance. Analizando el caso de los espacios institucionales de participación indígena en ámbitos estatales en Ecuador, el autor señala que

este enfoque penetró en las percepciones de la realidad social y en las prácticas del movimiento indígena y sus representantes, enmarcando sus expectativas y reivindicaciones en el terreno de lo aceptable por el propio Estado. El dispositivo multicultural contribuyó a domesticar el discurso indígena, sus reivindicaciones y sus luchas, mediante la tendencia a culturalizarlas y vaciarlas de cualquier contenido clasista” (Larrea Maldonado 2010: 97, mi énfasis).

En nuestro caso, la urgencia le terminó ganando a la convicción de pelear en ese momento por cambios de fondo. Era claro para todos que el proyecto era un mero “parche”, pero el argumento de “hay que apagar este incendio ahora” hacía difícil rechazarlo. La preponderancia de la “urgencia” implicaba la necesidad de que la demanda fuera “factible”, para que se pudiera lidiar con ella rápidamente. El punto a problematizar es la adopción de este criterio de factibilidad por parte de los representantes indígenas, que apunta al “realismo” de sus reclamos: es “obvio” que hay ciertas cosas que el Estado no va a ceder, dejémoslas de lado y concentrémonos en aquellas donde hay cierto margen de flexibilidad. Si bien la adopción de esta postura ciertamente incrementa las posibilidades de lograr ciertas metas, el riesgo es que este criterio de factibilidad -que en definitiva está determinado por lo que se asume o se sabe que el Estado estará dispuesto a aceptar- termine moldeando las demandas indígenas, encorsetándolas en un modelo de reclamo aceptable. Es lo que plantea Hale (2004) respecto al “indio permitido”: los Estados abren espacios de participación indígena pero marcando a sus integrantes qué pueden reclamar y qué no, de modo de anular su potencial conflictivo.

De este modo, la participación de los miembros de la Mesa no estuvo habilitada a ir más allá de los límites que el propio Estado fijaba. Y aquí es fundamental considerar en qué condiciones estaban los representantes indígenas para negociar con los agentes estatales. Por un lado, muchas comunidades estaban siendo desalojadas, de modo que la postura preponderante en el CPI fue la de que era necesario frenar esa situación de inmediato y como fuera. Lo que el gobierno nacional hizo fue justamente aprovechar esto para postergar discusiones de fondo a la par que se aseguraba el respaldo indígena. Por otro lado, no debe perderse de vista que el carácter consultivo del CPI implicaba que no tenía capacidad de vetar las decisiones tomadas por el Estado nacional, de modo que durante el tratamiento del proyecto en comisiones las modificaciones al texto original se introducirían con o sin su consentimiento. En todo caso, el propósito de las reuniones o negociaciones entre los representantes estatales e indígenas era lograr la adhesión de estos últimos para justamente disimular el hecho de que, sin ella, las cosas seguirían su curso de todos modos. Un mecanismo de construcción de consenso en tanto involucraba a los indígenas en las

discusiones, dándoles voz y remarcando la importancia de su aporte, pero negándoles la posibilidad de torcer el rumbo del proyecto.

Así, es importante remarcar que la ulterior “aceptación” de los cambios introducidos y la adhesión al proyecto de ley por parte de la Mesa de Coordinación del CPI no fueron el resultado de una negociación entre pares, sino que tuvieron lugar en el marco de relaciones de hegemonía, relaciones que suponen para el grupo subalterno disputar y negociar desde variables correlaciones de fuerzas, desde y contra estructuras, modelos y políticas que disponen y generan mecanismos de coerción y de consenso. “Por eso, ésta es una transacción subordinada, realizada desde el lugar de la subalternidad y, por tanto, *desde las opciones y las vías previstas por las relaciones de poder hegemónicas*. Por eso también, articula contradictoriamente resistencia y subordinación, cuestionamiento y reproducción” (Grimberg 1997: 252, mi énfasis).

El “lobby” indígena

Mientras el proyecto estaba siendo discutido en las distintas comisiones del Senado, algunos miembros del CPI junto con otros *hermanos* -por ejemplo, miembros de organizaciones indígenas- procuraron ir allanando el camino que llevaría a convertirlo en ley. La estrategia consistió en hacer un seguimiento de distintos legisladores -en Buenos Aires- para persuadirlos de la necesidad de aprobar la iniciativa. Por lo general, cada uno buscaba a los legisladores de su provincia de origen, persistiendo tenazmente en los intentos de ser recibido hasta lograrlo. En palabras de una de las abogadas indígenas, el objetivo era “que sientan la presión los legisladores de que personas de su misma provincia les estaban pidiendo un reclamo justo”.

La oposición más fuerte provenía de Sonia Escudero (como vimos, autora del otro proyecto en consideración, senadora por Salta, Partido Justicialista) y Gerardo Morales (senador por Jujuy, Unión Cívica Radical) quienes acabarían incluso presentando dictámenes en minoría³⁵.

El representante mapuche narra:

“Y ahí fue un poco el trabajo nuestro, ¿no? Porque en lo político estaban todos muy enfrentados, en lo político dentro del Frente para la Victoria con el PJ más tradicional de Salta, la interna de los gobiernos provinciales - nacional con la cuestión PJ, Peronista, Frente para la Victoria. Esos enredos que se generaban en las provincias que estaban disputando otras cosas y que cuando venían acá al Senado no había acuerdo en un montón de cosas, ¿no? En ese momento una de las trabas grossas era que eso [el proyecto] no iba a pasar [ser aprobado] porque estaba propuesto por el kirchnerismo. Entonces una de las cosas que hicimos nosotros, dijimos ‘bueno, (...) ahí nosotros somos los que tenemos que entrar a jugar (...) tenemos que nosotros salir a ganarnos la voluntad de todos ellos’ ”.

³⁵ El de Morales, junto con otros senadores de la UCR: Luis Naidenoff, Mirian Curletti, Ernesto Sanz, Alicia Mastandrea y María Sánchez.

La disputa entre los distintos sectores del Partido Justicialista aparecía entonces como obstáculo a la aprobación del proyecto. Sin embargo, el entrevistado más adelante relativiza la dificultad que este enfrentamiento suponía:

“En ese momento también hay que recordar que había un Congreso que pertenecía al gobierno. (...) Entonces, había que lograr que dentro del mismo gobierno las fuerzas que eran locales de los territorios, que lo veían medio - -, convencer a esa gente. No fue tan difícil. Fue difícil porque digo, había que pelear, pero no era que había que ir a convencer a Macri de que nos apoyara, cosa que Macri no nos va a apoyar, sabemos que no lo va a hacer. No era ir a hablar con Felipe Solá, sojero de alma, que tiene un montón de amigos sojeros que ven al territorio nuestro como los territorios a conquistar, aún hoy. No estamos hablando de esa gente, estamos hablando dentro del mismo kirchnerismo por decirle así, que decía ‘bueno esto es un mandato del gobierno que hay que llevar esta ley adelante, bueno veamos qué cosa, total lo que es, parar los desalojos y ordenar un relevamiento’, no decía que había que entregarle los territorios a las comunidades, que era un poco la base de lo que decía la Maffei, que decía que había que restituir las tierras.”

La interna política aparece también en el relato de la representante tonokoté, quien señala que luego de siglos de políticas gubernamentales que habían ido arrinconando a los pueblos y empobreciendo la calidad de sus territorios, el proyecto que se convertiría en la ley 26.160

“para nosotros fue, verlo desde el punto de vista del indígena, algo maravilloso, porque significaba que el Estado estaba interesándose para que nosotros tuviéramos seguro el territorio. *Esa fue la idea del Estado nacional*, pero llevarlo a la práctica no es tan fácil, porque hubo que luchar contra las componendas en el Senado, en Diputados, tan sólo de por sí, *por oponerse a ‘la política de’*, que había presentado el proyecto.”

Este relato muestra también la disputa entre el Estado nacional y los Estados provinciales -un clásico en cuestiones vinculadas con política indigenista- y cómo en este caso se va generando una polarización “buenos” – “malos” en virtud de la cual el primero va siendo y quedando construido como defensor de la causa indígena, y los segundos -vía legisladores- como aquellos que interfieren con su proyecto. Esta oposición habría hecho necesario entonces un trabajo de “ablande” con los legisladores, un “trabajo de lobby político”, “de convencer de que se tenía que debatir”, por parte de algunos miembros del CPI. La lectura del representante mapuche es que en verdad la lucha pasó más por convencer a algunos legisladores de que el proyecto se tenía que tratar, que por lidiar con los cambios introducidos y/o propuestos por ellos.

Esta movilización para lograr el tratamiento y la aprobación de la propuesta legislativa, que implicó para los representantes indígenas largas y cansadoras jornadas en espera de que los legisladores aceptaran recibirlos, da cuenta de -así como redundó en- la apropiación del proyecto por parte del CPI. Para los miembros del Consejo -así como para otros sectores del

movimiento indígena que se movilizaron con ellos³⁶ - la ley 26.160 es ante todo propia: sienten que ellos han sido los que la han sacado adelante, que es el fruto de su lucha y presión no sólo a los legisladores que se resistían a tratar o se oponían al proyecto, sino también al oficialismo que lo impulsaba. En efecto, interesantemente, la ley aparece como logro indígena gracias a la presión tanto a la oposición como a la propia autora del proyecto.

"Estar, ya te digo estar, (...) en la puerta del despacho de quien hoy es la ministra, también, para decirle "nosotros queremos avanzar más con esto, queremos meterle pata a esto, queremos avanzar, queremos impulsar..." También, *5, 6 horas de sentarnos ahí, no nos vamos, "ah vean a los asesores", "no, nosotros queremos verla a usted"*. Es decir, *fue toda una presión para el gobierno, y también fue una presión para la oposición, y para todos los sectores en general.*"

Podemos plantear, entonces, que la apropiación del proyecto de ley no pasó tanto por ser autores del mismo, sino más bien por "poner el cuerpo" para presionar, tanto dentro como fuera del Congreso. Este involucramiento pareciera haber contrarrestado la limitada intervención indígena en la redacción del texto legislativo, haciendo que muchos lo sintieran como "su" proyecto y se vieran a sí mismos como parte del "nosotros" que impulsó la iniciativa, "la propuesta de ley que nosotros teníamos", incluso si ésta no había sido escrita por ellos ni reflejaba cabalmente las demandas y aspiraciones indígenas.

Los miembros de la Mesa entrevistados destacan estas gestiones realizadas ante los legisladores, señalando la gran influencia que tuvo el *lobby* indígena en el tratamiento del proyecto, el rápido pasaje de una comisión a otra y el resultado final de la votación. Hay una percepción compartida en cuanto a que los representantes y dirigentes indígenas lograron convencer a los senadores de la importancia de avanzar con el proyecto, contándoles acerca de las condiciones de vida de las comunidades, los desalojos, el sentido del territorio y la necesidad de defenderlo, relatos a partir de los cuales varios legisladores -entre ellos Escudero- "han derramado lágrimas". La importancia de esta labor de *lobby* también es resaltada desde el INAI, tanto en los documentos (Antecedentes del Programa Re.Te.C.I.)

³⁶ A modo de ejemplo, reproduzco parte de un comunicado de prensa de la CTPI (varios de cuyos firmantes eran también miembros del CPI) al obtenerse la media sanción en el Senado, cuyo título habla por sí solo: "Importante logro de los Pueblos Originarios de Argentina en el Congreso Nacional": "Esto no fue un regalo de los senadores, ni una concesión de la clase política. Es producto de la lucha y movilización llevadas adelante por los Pueblos y Organizaciones que en todos los extremos del país demandan reconocimiento de sus culturas e historia. La Comisión de Trabajo de Política Indígena (CTPI), desde el mismo momento que se presenta esta propuesta firmada por Alicia Kirchner y Liliana Fellner, *comienza a movilizarse para presionar por su aprobación urgente*. Similar iniciativa ocurrida años antes, había quedado cajoneada producto de la presión de los gobiernos provinciales que pretenden seguir negociando nuestros recursos y territorios como si fueran estancias de sus feudos. No podíamos permitir un nuevo manoseo a nuestra dignidad y por ello *presionamos junto a numerosas organizaciones hermanas* para lograr lo que el 16 de agosto se obtuvo. *Junto a la representación del CPI (Consejo de Participación Indígena), elaboramos una estrategia de presión ante una iniciativa que no avanzaba*. El primer paso ha sido dado, pero debemos movilizarnos aún más para que (...) esta media sanción se convierta en Ley aplicable." Disponible en <http://argentina.indymedia.org/news/2006/08/437491.php> (acceso 21/02/2011).

como en las entrevistas. El Coordinador del Programa, por ejemplo, señalaba “todo el lobby que hizo la participación indígena en el Congreso, con los diferentes legisladores” y que “se militó, se trabajó, desde ambas partes, se gestionó de un lado (INAI) y de otro lado (CPI) se militó, se luchó y se aportó para que se genere la ley.”

Pensando en los modos en que el CPI fue interpelado por el gobierno nacional a lo largo del proceso, cabe resaltar que la labor del Consejo era presentada a los representantes como aspecto definitorio para el éxito de la propuesta. Se les decía que se trataba de un “momento histórico” y que ellos mismos estaban “haciendo historia”, y he registrado cierta condescendencia en el tono con que los funcionarios se dirigían a ellos. En esta línea resultan ilustrativas las distintas percepciones en cuanto al consenso que tenía el proyecto de ley entre los legisladores antes de su sanción y, vinculado con ello, la importancia de las gestiones de *lobby* realizadas por los miembros del CPI. Según se desprende de las intervenciones de muchos legisladores, tanto oficialistas como opositores, durante el tratamiento del proyecto, para ellos era obvio que el mismo iba a resultar aprobado en función de que ése era el mandato del Poder Ejecutivo. En cambio los representantes indígenas destacan que su tarea de “ablande” fue fundamental, porque había mucha oposición al proyecto por cuestiones partidarias. Lo que interesa destacar es que, más allá de cuán necesario fuese este “ablande” para lograr la adhesión de los legisladores, la idea de que la movilización indígena era necesaria para que el proyecto pudiera ser tratado y aprobado constituye una interpelación sumamente poderosa en tanto resalta el valor y la importancia de la labor de los representantes indígenas.

Una última cuestión a ser señalada aquí es que en este caso el seguimiento indígena del tratamiento del proyecto en comisiones y sus gestiones de *lobby* pudieron ser más sistemáticos, más consistentes en comparación con lo ocurrido con el proyecto del año anterior, ya que al financiar el INAI las reuniones de la Mesa de Coordinación sus miembros podían trasladarse a Buenos Aires y permanecer allí varios días. Sin ese financiamiento, el traslado necesario para realizar el monitoreo del trámite legislativo y la presión a legisladores y funcionarios hubiera sido sumamente dificultoso.

2.3.2 Debate en el Senado: media sanción

El proyecto de ley fue debatido en el Senado el 16 de agosto de 2006, ocho días después de la firma del Dictamen de las Comisiones (Orden del Día 743/06). Se trataba de una sesión particular, ya que en ella se aprobaría el pedido de licencia de Alicia Kirchner para reasumir como Ministra de Desarrollo Social. Así, tanto el inicio del encuentro como el tratamiento del

proyecto por ella presentado estuvieron signados por expresiones de elogio hacia su labor y deseo de éxitos en su futuro cargo por parte de distintos bloques.

Al ponerse en consideración el Orden del Día 743, la presidencia informó sobre la presencia en el recinto de representantes indígenas, a quienes dio la bienvenida. Entre ellos se encontraban miembros de la Mesa de Coordinación del CPI, según lo acordado en la reunión con las autoras del proyecto a la que nos refiriéramos anteriormente.

La presentación del proyecto

La miembro informante del proyecto de ley fue justamente la senadora y futura ministra Alicia Kirchner, quien inició su exposición planteando que

"Aquí se trata de derechos (...) Se trata de derechos de participación de nuestros hermanos aborígenes en un derecho que les corresponde, como es la tierra, y *no desde el asistencialismo, que los convierte en clientes, sino desde la participación, que los dignifica.* ¿De qué se trata esto? Simplemente, de concederles el lugar que como ciudadanos les corresponde, como tan bien marca nuestra Constitución..." (VT: 9, mi énfasis)³⁷.

Notamos aquí la presentación de la participación en términos de derecho y su contraposición con el asistencialismo clientelista. No obstante, notamos también que la alusión a los derechos resulta compleja, ambigua. Por un lado, choca con el verbo "conceder" que la senadora utiliza en la misma frase: ¿se trata de *reconocer* derechos, o de *concederlos*? Por otro lado, el énfasis en lo que les corresponde como "ciudadanos" no deja mucho espacio para reivindicaciones de los pueblos indígenas más allá de dicha figura universalizante, esto es, en tanto sujetos de derechos específicos.

Para contextualizar el proyecto de ley, la senadora realizó un repaso por las políticas indigenistas previamente implementadas por el Estado argentino. Al llegar a la ley 23.302, señaló que en ella "se habla de la creación del Consejo de Participación Indígena, pero ¿qué pasa acá? Fíjense: 1985. El Consejo de Participación Indígena no se formó jamás hasta 2003" (VT: 11). Ahora bien, como vimos en el capítulo 1, la ley mencionada prevé la creación en el ámbito del INAI del Consejo de Coordinación, no del CPI. Según la resolución que creó a este último (la 152, que por otra parte es de 2004, no de 2003) este organismo tendría como función central sentar las bases para la conformación de aquel, que sería el definitivo. Por medio de estas "confusiones", entonces, la sensación que queda es que luego de 18 años la ley 23.302 finalmente se cumplía gracias a la administración kirchnerista, con el año de su asunción como punto de inflexión. Una nueva muestra del discurso del "antes y después" de

³⁷ Las citas correspondientes al debate en el Senado fueron extraídas de la Versión Taquigráfica disponible en <http://www.senado.gov.ar/web/taqui/cuerpo1.php?Page=2&iPageSize=10&cOrden=0&cSentido=DESC&anio=2006&operador=and&pal1=&pal2=>

la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia de la nación que se desplegó y se continúa desplegando al referirse a las medidas adoptadas por el gobierno nacional en materia de política indigenista.

Esta fue la primera de una serie de inexactitudes al respecto, ya que la senadora enseguida agregó: “El Consejo de Participación Indígena, que representa a 80 pueblos, fue constituido en agosto de 2004 y terminó de consolidarse en 2005. De hecho, primero hubo que hacer un trabajo de promoción”. Estas fechas se ajustaban más a la realidad, pero la senadora volvía a confundirse ya que el CPI no representaba a 80 pueblos sino que estaba integrado por alrededor de 80 delegados, varios de los cuales pertenecían al mismo pueblo (cuando dicho pueblo habita en distintas provincias). Esta confusión se hace más evidente cuando, un rato después, dice: “El Consejo de Participación Indígena está representado por pueblos, con dos delegados por cada provincia. Hay 31 etnias, por lo menos registradas hasta ahora” (VT: 13). Habría 80 pueblos pero 31 etnias, cuando ella misma se ocupa de aclarar que “cuando hablo de pueblos me refiero a las etnias” (VT: 12). Por otro lado, el criterio de representación no era de dos delegados por provincia, sino de dos delegados (titular y suplente) por pueblo por provincia. Todas estas confusiones respecto al CPI dan cuenta de que la miembro informante no estaba muy interiorizada en el tema, pretendiendo contar a sus compañeros senadores algo que ni ella misma conocía bien.

Traigo esto a colación no porque considere que un legislador no puede cometer errores, sino porque me parece cuanto menos paradójico que, presentándose como promotor de los derechos indígenas y de la creación de un órgano que garantiza su participación, no maneje los datos básicos al respecto, máxime cuando es ese órgano el que avala y legitima el proyecto presentado por el legislador en cuestión. Es, a mi modo de ver, una muestra de hasta qué punto existe un compromiso con aquello que se dice promover.

De todos modos, más allá de estas inexactitudes, en esta contextualización la miembro informante pone en el tapete, visibiliza, al Consejo de Participación Indígena, probablemente desconocido para la gran mayoría de los legisladores³⁸. Y, como veremos más adelante, la apelación al CPI tendría en esta sesión una relevancia particular.

Por otro lado, la senadora procuró dejar claro en su exposición el significado que “la tierra” tiene para los pueblos indígenas, así como la originalidad de la figura de propiedad comunitaria. Sin embargo, como hemos visto, el proyecto de ley no incluía consideraciones

³⁸ En el Encuentro de Chapadmalal, por ejemplo, el CPI había solicitado al INAI el envío a gobiernos provinciales y ministerios nacionales de la nómina de representantes de dicho Consejo. La difusión de la conformación y actividad del CPI y su Mesa de Coordinación aparece como una necesidad destacada en aquellos momentos iniciales del Consejo, así como la búsqueda de reconocimiento por parte de otras agencias estatales más allá del INAI y el Ministerio de Desarrollo Social.

respecto a si y cómo se reconocerían los territorios una vez realizado el relevamiento, con lo cual la exposición sugería alcances más profundos que lo efectivamente plasmado en el texto –lo cual, como veremos en el próximo acápite, sería señalado por varios legisladores.

Finalmente, la senadora cerró su exposición con estas palabras:

“Señor presidente, señores senadores: les pido el voto en positivo. Yo sé que es un escalón, nada más que un escalón el que estamos dando hoy, pero nos permitirá tener una radiografía exacta para, paralelamente y fortaleciendo a nuestras comunidades, trabajar con nuestros paisanos, con nuestros hermanos, hermanos argentinos, en esta tierra, en este país para todos” (VT: 13).

“El paso del consenso”

En términos generales, los distintos legisladores que hicieron uso de la palabra coincidieron en señalar que el problema de fondo consistía en garantizar la propiedad indígena de tierras y territorios a través de títulos comunitarios, y en ese sentido veían en el proyecto de ley en debate sólo un “primer paso”.

Escudero señaló en primera instancia que su proyecto aparecía “sintetizado, casi eliminado o reducido a su mínima expresión en el dictamen de comisión en consideración” (VT: 17). Recordemos que, además de ordenar un relevamiento técnico-jurídico-catastral, dicho proyecto incluía una serie de consideraciones referidas al “otorgamiento en propiedad” de las tierras a las comunidades (pago de inmuebles, planes de adjudicación, entrega de tierras fiscales, etc.), las cuales no habían sido incorporadas en el proyecto dictaminado. A partir de ello, la senadora planteó que le hubiera gustado que se avanzara más en los alcances y profundidad del proyecto de ley en consideración, pero que entendía que el dictamen de comisión era “el paso del consenso, el paso posible para dar en este momento” (VT: 19). Esto recuerda los dichos de Maffei y Barbagelata en ocasión de la Reunión Consultiva celebrada en el Congreso el año anterior, cuando señalaban que era imposible avanzar con el proyecto de regularización de la propiedad comunitaria debido a la oposición del oficialismo y que sólo habían logrado apoyo con el de suspensión de desalojos.

En referencia a lo planteado por Escudero, la co-autora del proyecto Liliana Fellner reconocía que “Es cierto que lo que quieren (las comunidades) es el título, porque hasta que no tienen el título no hay nada asegurado”, y enseguida agregaba:

“Este es el primer paso: paremos los desalojos porque, si no lo hacemos, mucho menos podemos pensar en títulos. Vayamos por lo primero, vayamos por esta ley. Todos sabemos que nos falta muchísimo, pero primero debemos parar los desalojos y después hagamos lo que tenemos que hacer con respecto a los títulos” (VT: 26).

Como hemos señalado previamente, la idea que se afirmaba era que había que proceder por pasos, por etapas, en función de la urgencia de suspender los desalojos y del tiempo que

llevaría resolver el tema de los títulos de propiedad. Pero desde esta lógica, la pregunta que surge es por qué entonces el oficialismo no había aplicado el mismo criterio el año anterior, sino que pese a la necesidad manifiesta de actuar con inmediatez había dejado vencer -sin ninguna razón declarada- el proyecto que suspendía los desalojos. Por otro lado, como también señaláramos más arriba, el de la urgencia es un argumento que -fundadamente o no- implicaba “patear para adelante” una vez más el tema central, así como transmitía la idea de que pelear en ese momento por la titularización pondría en jaque la posibilidad de evitar que muchas comunidades siguieran siendo desalojadas.

Estas cuestiones se evidencian por ejemplo en la intervención del senador Rossi³⁹, quien luego de acordar en que esta ley no era la solución de fondo agregaba:

“¿Pero en cuántas oportunidades se ha dicho en este recinto que a muchas (sic) *lo perfecto es enemigo de lo bueno?* Hoy realmente tenemos que dar una respuesta a los procesos judiciales, a las sentencias que se están queriendo ejecutar y a las sentencias que, obviamente, van a causar un daño irreversible” (VT: 28, mi énfasis).

Como observa Briones (2007 a y b), esta lógica de “lo perfecto es enemigo de lo bueno” o del “mejor algo que nada”, que guía algunas tomas de decisiones acerca de qué y por qué apoyar ciertas iniciativas legislativas, abriga la idea de que es posible o legítimo proceder mediante “parches” más que realizando transformaciones sustantivas. Funciona entonces como excusa autocomplaciente que da cabida a iniciativas fragmentadas, de dispar intensidad y alcance, y sirve, según la autora, para pedir apoyo y crear consenso, aunque se sepa que las acciones propuestas no involucran soluciones de fondo.

Lo que no queda claro en los discursos de los legisladores, en todo caso, es qué o quién impedía el tratamiento del tema de los títulos de propiedad de modo que la única vía habilitada para avanzar fuera este “paso del consenso”. Todos hablaban como si fueran otros los responsables, sin explicitar claramente de quiénes se trataba y por qué se rehusaban a abordar la cuestión.

“El compromiso del Estado”

Los vínculos entre una de las autoras del proyecto de ley y el Poder Ejecutivo nacional -parentesco con el presidente de la Nación y próximo cargo como Ministra de Desarrollo Social, encabezando el ministerio del cual depende el INAI- no fueron ignorados durante el debate. Por el contrario, esta cercanía fue leída por varios senadores como garantía de éxito del proyecto a la hora de la votación en el Congreso y durante su implementación futura. Rossi, por ejemplo, señalaba su deseo de felicitar públicamente a Alicia Kirchner

³⁹ Senador por Córdoba, Alianza Frente Nuevo, suscriptor del Dictamen de mayoría.

"porque tal vez en ella esté el compromiso del Estado; esté el compromiso de quien dirige los destinos del país por la voluntad popular. Realmente, ello también garantiza que esta sanción de hoy seguramente tenga una rápida aprobación en la Cámara de Diputados y una rápida implementación en el gobierno nacional a través de su promulgación y reglamentación..." (VT: 28).

Por su parte Morales⁴⁰, en nombre del bloque de la UCR, expresaba apoyo al proyecto señalando que el tratamiento del tema era tardío ya que junto con Escudero lo habían venido planteando recurrentemente por varios años⁴¹, y conectaba directamente dicho tratamiento con el hecho de que Alicia Kirchner estaba muy ligada al Poder Ejecutivo.

"¿Por qué estamos tratando el tema? Porque, en verdad, dentro de lo que, diría yo, es el centro de poder de la toma de decisiones del Poder Ejecutivo, se encuentra la senadora Alicia Kirchner, que tiene en claro cómo es el asunto; es decir que entiende el problema. Cuando no tenemos a nivel de ministerios o en el Poder Ejecutivo nacional clara conciencia, cuando no tenemos funcionarios, ministros o presidentes que conocen acabadamente de lo que estamos hablando, entonces, no podemos avanzar. No puede avanzar el Congreso y tampoco lo puede hacer el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, me parece que estamos en una situación propicia, máxime que la senadora Kirchner mañana se va a hacer cargo nuevamente del Ministerio de Desarrollo Social, para avanzar en temas como el que hoy nos ocupa" (VT: 32).

La propia Alicia Kirchner, en el cierre del debate momentos antes de la votación, revelaba la importancia de esta conexión con el Poder Ejecutivo.

"Esta ley es un paso -un escalón-, pero también una herramienta. Es por eso que también les solicito a los diputados la mayor celeridad en su sanción, ya que en su oportunidad se presentaron iniciativas de esta naturaleza en esa Cámara pero quedaron olvidadas por esas cosas que a veces suceden. Les pido a los senadores que voten en positivo, que apoyen los derechos de los aborígenes. (...) *Y tengan la seguridad -no sé si corresponda decirlo-, de que el Poder Ejecutivo tiene plena conciencia y toda la fuerza necesaria para hacer efectivo todo lo que permitirá la herramienta que estamos considerando*" (VT: 38, mi énfasis).

Esta peculiar posibilidad de que una senadora garantice la conducta de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo en lo relativo a la aplicación de la ley constituyó entonces otra forma de limitar discusiones y de buscar/forzar consenso entre los legisladores (Briones 2007 a).

Es interesante además el modo en que la senadora deslinda responsabilidades por el fracaso del proyecto de 2005, en contraste con la responsabilización que, como hemos visto, los diputados presentes en la última sesión de aquel año atribuyeron al oficialismo. Lo curioso en el planteo de la senadora es que pareciera ser que el Poder Ejecutivo se erige como garante del

⁴⁰ Senador por Jujuy, Unión Cívica Radical/Frente Jujeño. Suscriptor de un Dictamen de minoría. Co-autor del proyecto de Escudero presentado en 2004.

⁴¹ "Nosotros hemos presentado iniciativas permanentes que tenían por objeto el incremento del presupuesto para el INAI, sobre todo, a efectos de ser asignado a los programas de regularización de tierras. De modo que viene bien que, aunque sea tarde, el tema sea tratado" (VT: 32).

éxito de la norma en 2006 mientras que un año atrás, y siendo además firmante de un proyecto, no tenía la fuerza necesaria para asegurar que se tratara en recinto a pesar de contar con el dictamen favorable de las tres comisiones que lo habían considerado.

La apelación al CPI

Durante la presentación y el debate del proyecto, distintos senadores hicieron referencia a una participación indígena previa a estas instancias, resaltándola como un elemento innovador. En primer término, Alicia Kirchner presentó al Consejo de Participación Indígena como espacio legitimado para hablar y reclamar en nombre de “las comunidades originarias” (VT: 13). La representatividad de este órgano fue dada por hecho desde el primer momento, permitiendo a Fernández⁴² afirmar que de aquí en más

“Las políticas públicas (...) deberán ser *consensuadas, como lo fue el proyecto en consideración*, no sólo con las organizaciones gubernamentales, que tendrán que darle a los indígenas una respuesta, sino también *con los pueblos y con las comunidades*” (VT: 14-15, mi énfasis).

Aunque él mismo especificó a continuación que “fue un trámite en el cual hubo mucha participación porque, además de participar los distintos legisladores, lo hizo el Consejo de Participación Indígena” (VT: 15) -en otras palabras, que los “participantes” en cuestión eran solamente los miembros del CPI-, la relación metonímica estaba ya establecida, de modo que nombrar al Consejo implicaría referirse automáticamente a “los pueblos” y “las comunidades” en general. Así, haciendo abstracción de la enorme diversidad del “mundo indígena” y sus formas de organización y representación, el CPI quedaba presentado no sólo como interlocutor legítimo sino incluso como representante “natural” de las comunidades indígenas. Mediante la asociación participación indígena – actividad del CPI, lo primero quedaba subsumido en lo segundo, de modo que la labor de este Consejo parecía implicar directamente la intervención de todos los indígenas del país.

Por otra parte, aunque sin explicitarse cómo se había logrado el “consenso” o en qué había consistido esta “participación”, la idea queda no obstante flotando y es retomada incluso por senadores no oficialistas. Es así que Giustiniani⁴³ señala que

“Este proyecto de ley *se basa en la participación de los pueblos indígenas en sus propios asuntos*. Y no es casual que se hable de su participación, a pesar de que culturalmente siempre se pensó que los pueblos más avanzados eran los que les tenían que sancionar las leyes que a ellos les correspondían” (VT: 29, mi énfasis).

⁴² Senador por Santa Cruz, Frente para la Victoria, suscriptor del Dictamen de mayoría. Presidente de la Comisión de Legislación General.

⁴³ Senador por Santa Fe, Socialista.

Tal como he registrado en distintos momentos a lo largo del proceso, no parecía revestir importancia el poner de manifiesto cuáles habían sido concretamente los alcances de la participación a la que se aludía para legitimar la propuesta. Por un lado, las expresiones ambiguas de los agentes estatales sugerían una nueva modalidad de relación entre el Estado y los pueblos indígenas en virtud de la cual éstos parecían poder tomar decisiones a la par del funcionario no indígena, pasando de ser sujetos destinatarios de políticas públicas a ser también hacedores de las mismas. Así, a partir de una retórica que subrayaba la participación y el empoderamiento, se invisibilizaba lo asimétrico de la relación entre unos y otros (Grimberg 1997, Wright 1998). Por otro lado, lo difuso de las referencias a la participación - que responde en definitiva a lo difuso de las prácticas habilitadas- da cuenta de una concepción de la misma como un requisito a cumplimentar más que como el reconocimiento de un derecho que debe, para poder ser realmente satisfecho, cumplir ciertas condiciones.

Instalada de este modo la idea de que “los pueblos indígenas” habían “participado” de alguna manera en la elaboración del proyecto, la apelación a dicha participación pasaría a jugar seguidamente un rol clave en el momento de la votación.

Finalizadas las intervenciones de los oradores, la senadora Kirchner dio cierre al debate diciendo:

“Señor presidente: he escuchado atentamente a todos los senadores y no dejo de confirmar con ello la importancia del abordaje de esta problemática. En principio, quiero dejar incorporada la nota⁴⁴ que enviaron a los señores legisladores nacionales los integrantes del Consejo de Participación Indígena en Chapadmalal *adhiriendo a esta norma en los términos en que está expresada*, lo cual es, para nosotros, muy importante. Hablaba (la senadora) de la importancia de la participación que dignifica, en contra del paternalismo o del asistencialismo que hace clientes. *Esta ley fue consensuada con el Consejo de Participación Indígena* que en 37 asambleas eligió a los 80 representantes que hoy se han hecho cargo de ese Consejo, después de haber transcurrido 21 años desde que una ley había determinado su formación” (VT: 38, mi énfasis).

La alusión al aval del CPI en estos términos y en este momento (justo antes de practicarse la votación) no resulta casual: más bien, la autora del proyecto buscaba legitimar así su iniciativa e instar a los legisladores a aprobarla sin modificaciones. Vemos que la participación aparece nuevamente como *legitimación de una iniciativa gubernamental*; en este caso, apelándose al “consenso” del CPI respecto al proyecto para validarlo ante los legisladores. Y la estrategia funciona: tanto el proyecto de ley en general como sus artículos en particular resultarían aprobados por unanimidad, mientras Kirchner rechazaba todas las modificaciones propuestas

⁴⁴ Esta nota no figura en el Diario de Sesiones. En mis esfuerzos por dar con ella, me explicaron en la Comisión de Legislación General que me sería muy difícil conseguirla ya que “era un papel suelto” que “no llegó por los caminos habituales”, ya que no pasó por Mesa de Entradas ni se anexó al expediente.

a excepción de una (quitar la última frase de un artículo ya que daba lugar a confusiones). Pero vayamos por partes.

En la votación en general, todos los senadores votaron afirmativamente. Al votarse en particular el artículo 1, Escudero -que había presentado uno de los dictámenes en minoría- planteó que aunque seguía sosteniendo su postura⁴⁵

"entiendo la posición de la presidenta de la Comisión en el sentido de que se trata de un texto consensuado, con participación de las comunidades y que un cambio de esa naturaleza, en este momento del debate, no es posible o conveniente y no sería bien interpretado por las comunidades" (VT: 39, mi énfasis).

Por ese motivo, Escudero decidió retirar su moción de modificación. Un rato antes, durante su intervención como oradora, había adelantado que a pesar de sus reservas apoyaría el proyecto, "en aras de que esto sea realidad y *tal como lo ha solicitado el Consejo de Participación Indígena...*" (VT: 22, mi énfasis).

En cambio Morales -co-autor del otro dictamen en minoría- sostuvo su propuesta de modificación⁴⁶, la cual fue rechazada por la senadora Kirchner. Al procederse a la votación, el artículo resultó aprobado por unanimidad.

Seguidamente, al votarse el artículo 2, López Arias⁴⁷ (quien había suscripto el dictamen de mayoría en disidencia parcial) se refirió a su propuesta de modificación⁴⁸ y continuó:

"Me decía mi colega y futura ministra, Alicia Kirchner, que el Consejo de Participación Indígena le había hecho llegar una observación: entendía que esta norma no estaba dentro del texto discutido por la comunidad y, por lo tanto, consideraba conveniente que se postergue esta modificación para una discusión en un ulterior proyecto de ley que pueda sancionarse. Yo soy respetuoso y valoro enormemente el método de constitucionalidad y participación del Consejo de Participación Indígena. Por eso, a pesar de que sigo sosteniendo que esta norma tiende a beneficiar a la comunidad, no voy a insistir en esta modificación, privilegiando los acuerdos logrados con dicho Consejo" (VT: 40, mi énfasis).

Por su parte, Morales propuso un agregado al artículo⁴⁹, lo cual volvió a ser rechazado por Kirchner. Fernández intervino entonces para aclarar que la única modificación que se admitiría en el dictamen era la del artículo 5, en virtud de una observación realizada por Morales respecto a la contradicción que se generaba con el artículo 4 (la redacción era confusa respecto a si los \$30 millones estarían disponibles en 2007 o si serían \$10 millones

⁴⁵ La senadora estaba en desacuerdo con la declaración de emergencia por cuatro años y proponía reemplazarla por la de "afectación constitucional" sin límite de tiempo, argumentando que la suspensión de desalojos se desprende de la constitución y que el derecho indígena es pleno, no de emergencia.

⁴⁶ El dictamen proponía agregar en este artículo, luego de "la emergencia en materia de posesión y propiedad", la palabra "comunitaria", y luego de "aquellas preexistentes", la expresión "no registradas".

⁴⁷ Senador por Salta, Justicialista.

⁴⁸ Esta propuesta consistía en introducir una norma procesal para evaluar la aplicabilidad de la ley a cada comunidad "y evitar así beneficiar a otros sectores que no son justamente las comunidades aborígenes" (VT: 31).

⁴⁹ Morales proponía agregar "dictados o a dictarse" después de "actos administrativos".

por ejercicio comenzando en 2007). Con este cambio incorporado, los artículos 2 a 6 se votaron juntos y resultaron aprobados por unanimidad.

Podemos ver entonces que la apelación al CPI como aval de la norma “en los términos en que está expresada”, reforzada a su vez por la presencia indígena en el recinto, apuntó en este escenario a legitimar la iniciativa de Kirchner y Fellner ante los legisladores y hacerlos desistir de la posibilidad de introducir modificaciones –constituyendo entonces otra de las estrategias de gestación de consenso desplegadas (Briones 2007 a). Y, efectivamente, algunos de ellos directamente decidieron retirar sus propuestas de modificación, mientras que otros las mantuvieron pero, al ser éstas rechazadas, votaron de todos modos afirmativamente los artículos del proyecto en consideración. Las enfáticas referencias a la participación y al acuerdo del CPI con el texto del proyecto hacían que, por extensión, las críticas al contenido del mismo devinieran críticas a los representantes indígenas, volviéndolas así políticamente incorrectas.

2.3.3 Debate en comisiones de Diputados

Con esta media sanción, el proyecto pasó a la Cámara de Diputados. Allí ingresó a las Comisiones de Justicia, Población y Desarrollo Humano y Presupuesto y Hacienda⁵⁰, las cuales lo aprobaron sin realizarle modificaciones. El 25 de octubre se emitió el Dictamen aconsejando la sanción del proyecto de ley, plasmado en el Orden del Día N° 1301. Cinco diputados, todos ellos por Buenos Aires, firmaron en disidencia parcial: Marta Maffei, Elsa Quiroz, Marcela Rodríguez y Adrián Pérez (A.R.I.) y Dante Camaño (Partido Unidad Federalista).

En relación con la cuestión de (la falta de) modificaciones al proyecto, me interesa detenerme en lo ocurrido durante la discusión en la Comisión de Población, a cuya versión taquigráfica pude acceder⁵¹. A ella concurrieron el presidente y el vicepresidente del INAI, el director de Tierras y la coordinadora del Consejo de Participación Indígena. Allí Rodríguez presentó una síntesis de lo realizado por el Instituto en el transcurso de su gestión -que llevaba para ese entonces dos años y medio-, destacando la participación indígena como “uno de los ejes fundamentales que hemos trabajado” y mencionando al respecto la creación del CPI y su rol en la “discusión” del proyecto de Ley de Emergencia presentado por Kirchner y Fellner.

⁵⁰ Al igual que en el Senado, se consideraron conjuntamente los expedientes de Escudero (0112-S-2006) y Kirchner y Fellner (0137-CD-2006).

⁵¹ Versión Taquigráfica de la Comisión de Población y Desarrollo Humano de la Cámara de Diputados de la Nación. Reunión del 27/09/2006 “Dr. Jorge Rodríguez, presidente del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas”. Disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpydhumanos/VersTaq2006.htm>

Al respecto intervino Marta Maffei, miembro de la Comisión, quien señaló la necesidad de aprobar el proyecto a la vez que planteaba ciertas reservas:

“Me parece que es un buen proyecto que avanza sobre la posibilidad concreta de suspender los desalojos. Pero considero que es insuficiente porque *ya hay gente que fue desalojada y no existe ninguna previsión para ese grupo de personas*. Ahí tenemos una deficiencia importante. Sabiendo que *la ley está próxima a ser sancionada -existe una certeza sobre esto-* hay un aceleramiento de algunos procesos para sacar a personas que hoy se encuentran en los límites. Creo que esta ley tendría que encontrar un mecanismo para que las personas que ya han sido desalojadas puedan ser transitoriamente ubicadas. No se trata de otorgar una propiedad, por lo tanto *las exigencias de demostrar fehacientemente su posesión actual no tienen sentido* ya que no se les va a otorgar la propiedad, sino que se va a suspender la ejecución de una sentencia de desalojo. Considero que se han puesto condiciones y exigencias que van a entorpecer el derecho de los indígenas y además no se contemplan otras situaciones que ya están avanzadas” (VT: versión electrónica, mi énfasis).

Luego de insistir infructuosamente en su pregunta de por qué no era posible contemplar en la ley la situación de las comunidades ya desalojadas (cuestión que nadie respondió con claridad) tuvo lugar el siguiente intercambio con el diputado West⁵², quien proponía aprovechar el quórum logrado en la reunión para firmar el dictamen del proyecto -lo cual se hizo.

“Sr. West.- Quiero comentarles que *estamos trabajando para que la ley se trate en el recinto el próximo miércoles, la estaríamos aprobando tal cual viene del Senado*. (...) El próximo miércoles lo va a tratar la Comisión de Presupuesto y Hacienda y luego lo podremos discutir en el recinto. Creo que la disposición del INAI para que todos conozcamos los casos puntuales para trabajar en el proyecto de ley es excelente.

Sra. Maffei.- Pero es insuficiente.

Sr. West.- Señora diputada: presente el proyecto que le parezca necesario.

Sra. Maffei.- Ya lo tengo presentado desde hace mucho tiempo⁵³.

Sr. West.- Por las mismas razones que está diciendo, *no podemos demorar más este proyecto. Avancemos con éste; a veces lo perfecto es enemigo de lo bueno*. Yo estoy dispuesto a acompañar otros proyectos.

Sra. Maffei.- No es una cuestión de trámite...

Sr. West.- Agradecemos enormemente la predisposición de todos. Creo que es un tema en el que podemos coincidir porque no hay diferencias partidarias, no hay diferencias de bloque. Existe la voluntad de trabajar en el tema y creo que todos estamos en el mismo sentido, lo cual es excelente” (VT: versión electrónica, mi énfasis).

A través de la intervención de West podemos ver nuevamente cómo el argumento de la “urgencia” se asocia con el de “lo perfecto es enemigo de lo bueno”, redundando en un llamado a aprobar el proyecto sin modificaciones y evadiendo así ciertas cuestiones que

⁵² Diputado por Buenos Aires, Frente para la Victoria.

⁵³ Luego del envío a archivo de su proyecto a fines de 2005, Maffei había presentado uno similar en marzo de 2006 junto con otros diputados del A.R.I. (Elsa Quiroz, Marcela Rodríguez, Adrián Pérez, Susana García, Leonardo Gorbacz, Eduardo Macaluse y María Fabiana Ríos): expediente 0130-D-2006, girado a Comisiones de Población y Desarrollo Humano y Justicia de la Cámara de Diputados, sin Dictamen.

resultaban incómodas, como la de la relocalización de las comunidades ya desalojadas. Por otro lado, su estilo dejaba entrever un mensaje del tipo “ya está todo cocinado”: lo que se esperaba de los presentes era que se limitaran a firmar. De hecho Maffei fue la única diputada que efectuó en esta reunión algún tipo de aporte con respecto al contenido del proyecto de ley; la firma del dictamen tuvo lugar sin discusión. Aún suponiendo que esto fuera en beneficio de la causa, la aspereza con que el diputado respondió a los planteos de su colega sugiere que su objetivo consistía en que nadie interfiriera en el curso del proyecto.

2.3.4 Debate en Diputados: sanción completa

El 01 de noviembre de 2006, dos meses y medio después de la obtención de la media sanción en el Senado, el proyecto fue debatido y aprobado en la Cámara de Diputados.

La presentación del proyecto

El miembro informante en este caso fue el presidente de la Comisión de Justicia Luis Cigogna⁵⁴, quien presentó los artículos del proyecto en debate y mencionó los mandatos constitucionales y convenios internacionales en que el mismo se enmarcaba. Su intervención resulta ciertamente llamativa, ya que a la par que dedicaba unas palabras al concepto de propiedad/posesión desde la cosmovisión de los pueblos indígenas, el diputado deslizaba comentarios como el siguiente: “Se trata precisamente de preservar esas comunidades *del ataque que puede significar su contacto con la civilización moderna* y permitirles seguir su vida conforme sus pautas ancestrales” (VT⁵⁵: versión electrónica, mi énfasis). Más adelante, al responder algunas de las críticas realizadas al proyecto, diría que “De ninguna manera se pretende contener a la gente en guetos, sino *proteger a aquellos que culturalmente no están habilitados para desarrollar una vida normal dentro de las pautas de la civilización moderna*” (*Ibid.*). Así como señalábamos anteriormente las inexactitudes de la miembro informante en el Senado respecto a la constitución del CPI, podemos ver que la presentación del proyecto en Diputados resulta aún más problemática, ya que pretendiendo una apertura hacia el reconocimiento de otros modos de relacionarse con el territorio el diputado Cigogna ni siquiera manejaba el lenguaje del multiculturalismo políticamente correcto. Como nota Briones (2007 a: 20), dicha presentación muestra que “tras fervorosos discursos de respeto a la diversidad y especificidad indígena pueden subyacer ideas de tradición más cercanas a la idea de primitivismo que de diferencia cultural”. Esta es una de las tantas “inconsistencias

⁵⁴ Diputado por Buenos Aires, Frente para la Victoria. Suscriptor del Dictamen de mayoría. Voto afirmativo.

⁵⁵ Las citas correspondientes al debate en Diputados fueron extraídas de la Versión Taquigráfica disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/sesionesxml/reunion.asp?p=124&r=36#124-36-5>

entre transformaciones anunciadas y perspectivas recidivantes” (Briones 2007 b: 28) que signan la coyuntura actual, o, en otros términos, un ejemplo de la coexistencia contradictoria entre nuevos discursos que valoran positivamente la diversidad e imaginarios y prácticas de larga data que contradicen los reconocimientos declamados.

Por otra parte, es curioso el modo en que Cigogna realiza comparaciones entre este proyecto y otros, para señalar que “Hay otros proyectos *más ambiciosos, que avanzan aún más*” y que “En sustancia, por ahora *sólo se nos propone* declarar la emergencia, suspender todas las ejecuciones y conformar este fondo; mientras tanto, se continúan desarrollando todas las tareas que llevan a cabo el INAI y los organismos provinciales...” (*Ibid.*) - como si quisiera tranquilizar tácitamente a los legisladores respecto a los (limitados) alcances de la ley en discusión.

Cuestiones de fondo

Si bien algunos diputados de la oposición votarían negativamente el proyecto a partir de su desacuerdo con distintos aspectos del mismo⁵⁶ -la declaración de emergencia, la suspensión de desalojos, el supuesto avasallamiento de las autonomías provinciales, la alegada necesidad de discriminar entre indígenas verdaderos y *truchos* (“gente que dice que es parte de los pueblos originarios”, “vivillos”)⁵⁷ – otros manifestaron la ambigüedad que les generaba estar de acuerdo con la causa en general pero tener reservas respecto a este proyecto en particular por no defender adecuadamente los derechos indígenas –lo cual generaría actitudes dispares a la hora de votar. Tres cuestiones fueron destacadas por ellos como problemáticas: la no inclusión de la titularización de los territorios comunitarios, los excesivos requisitos impuestos a la posesión y la necesidad de contemplar a las comunidades ya desalojadas.

En cuanto a la primera cuestión, Marino⁵⁸ planteó que si bien concordaba con la mayoría de los fundamentos del proyecto, no iba a apoyarlo porque “no nos va a conducir directamente a la solución” ya que no apuntaba a “titularizar inmediatamente las tierras de comunidades indígenas”. Por su parte, Zancada⁵⁹ señalaba que

“Evidentemente, este proyecto da respuesta en parte a sus históricos reclamos, y por eso sólo constituye un punto de partida. Digo esto porque la norma en tratamiento no

⁵⁶ Durante la sesión en el Senado se habían manifestado algunas críticas similares, aunque sin votos negativos.

⁵⁷ Pinedo (diputado por C.A.B.A., Propuesta Republicana, voto negativo) y Camaño (diputado por Buenos Aires, Partido Unidad Federalista, en disidencia parcial con el Dictamen, voto negativo) respectivamente. Respondiendo a preocupaciones de este tenor, el diputado Snopek (Jujuy, Frente para la Victoria. Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Suscriptor del Dictamen de mayoría. Voto afirmativo) se encargaría de aclarar cómo debía interpretarse el texto del proyecto, para mostrar que la ley no se aplicaría a cualquiera que pretendiese gozar de sus beneficios sino que contemplaba requisitos para evitar que ello sucediera.

⁵⁸ Diputada por San Juan, Frente Producción y Trabajo, abstención.

⁵⁹ Diputado por Santa Fe, Partido Socialista, voto afirmativo.

contempla el principal reclamo (...) El dolor que siente en sus entrañas un aborígen es producido por la necesidad de regularizar la propiedad comunitaria.”

En cuanto a las otras dos cuestiones, tal como había adelantado en la Comisión de Población Maffei⁶⁰ propondría modificar el segundo artículo del proyecto porque “las exigencias son excesivas” (particularmente la de que la posesión estuviera “fehacientemente acreditada” le parecía “un abuso”) y

“...las personas ya desalojadas quedan desprotegidas. Todavía tenemos en nuestro territorio más de 29 comunidades que se encuentran al borde del desalojo, y es bastante probable que esto suceda, teniendo en cuenta que estamos por sancionar esta ley.”

A su vez Tinnirello⁶¹ -quien comenzó su exposición diciendo que “Me cuesta mucho tomar una determinación en relación con este proyecto, porque aparentemente persigue la finalidad de defender los derechos de los pueblos originarios”- acordaba en la necesidad de modificar algunas cuestiones. Por un lado, planteaba que los requisitos exigidos en el artículo 2 le parecían atrasados en comparación con los términos de la reforma de la Constitución Nacional y el Convenio 169 de la OIT, y por otro señalaba que al requerir que la posesión sea “actual” se estaba protegiendo solamente a las comunidades que en ese momento estaban en posesión de la tierra, mientras se legitimaban todos los desalojos ocurridos hasta entonces. En función de esto concluía:

“Desde ya que no podemos permitir un solo desalojo más. Pero además de la suspensión de los desalojos es necesaria la restitución de las tierras a los pueblos originarios que así lo demanden y que hayan sido desalojados. En ese marco sería mucho más positivo el proyecto de ley en discusión y sin duda lo acompañaríamos con nuestro voto.”

Lo que me parece importante señalar aquí es esta suerte de contraste marcado por estos legisladores entre los objetivos aparentes del proyecto y sus alcances reales, esto es, sus verdaderas implicancias para la situación de los pueblos indígenas. El hecho de tratarse de una iniciativa que -bien o mal- retomaba demandas indígenas -y que además estaba refrendada por un conjunto de representantes indígenas- colocaba en una situación sumamente compleja a aquellos que acordaban con “la causa” en general pero no con el proyecto en particular, ya que el manifestarse en contra de este último podía ser interpretado como un estar en contra de dichos pueblos.

¿El compromiso del Estado?

Así como algunos legisladores resaltaban la importancia de la cercanía de la autora del proyecto con el Poder Ejecutivo para el éxito del mismo, otros mirarán “hacia atrás” para

⁶⁰ Diputada por Buenos Aires, ARI, en disidencia parcial con el Dictamen, voto afirmativo.

⁶¹ Diputado por C.A.B.A., Red de Encuentro Social, ausente.

poner en duda el compromiso del oficialismo, en referencia al fracaso del proyecto anterior. Es así que, luego de oponerse a la suspensión de desalojos, Pinedo planteaba:

"El segundo tema que quiero mencionar es que no nos parece que sea razonable hablar de emergencia en un caso como éste, ya que no se sabe cuál es el caso, porque *éste es un proyecto de ley que elevó el presidente Kirchner en el año 2004 y dos años después estamos sin haberlo sancionado en la Cámara.*" (VT: versión electrónica, mi énfasis).

Por su parte Maffei enfatizaba el hecho de que si bien los acuerdos básicos para la aprobación del proyecto se habían logrado el año anterior, nunca se contó con la cantidad de diputados necesaria para habilitar el debate:

"La sanción de esta norma es un compromiso que la Cámara asumió *en diciembre del año pasado*, cuando estaban presentes en este recinto representantes de las comunidades indígenas y cuando teníamos dictamen favorable de todas las comisiones que habían analizado el tema. Pero *por falta de quórum no se pudo tratar el proyecto*" (Ibid).

Finalmente Bayonzo⁶² refuerza esta relativización de la labor del oficialismo, recordando que Kirchner y Fellner no habían sido las primeras en plantear la necesidad de suspender los desalojos:

"En la Comisión de Población y Desarrollo Humano, que integro desde que pertenezco a este Congreso, venimos trabajando sobre esta iniciativa. *Este proyecto de ley del que en su momento fue autora la señora diputada Maffei –el Senado sancionó otro similar, que es el que hoy tenemos aquí– en honor a la verdad surgió hace dos años...*" (Ibid).

El rol del CPI

A diferencia de lo ocurrido en el Senado, en la Cámara de Diputados el CPI no fue mencionado en los discursos de los legisladores –ni siquiera en el del encargado de la presentación del proyecto. El único diputado que se refirió a dicho Consejo fue Mongeló⁶³, aunque no en relación a su intervención en este proyecto sino más bien a su rol futuro, habilitado gracias al gobierno nacional:

"Quiero destacar el valor, el significado, el esfuerzo y el profundo reconocimiento a las comunidades indígenas, porque si bien hoy no están representadas en este Congreso de la Nación, *a partir de la fuerte inserción política, de la representación y del respeto que se percibe desde el gobierno nacional* en la conformación de un consejo interprovincial de representaciones interétnicas de las propias comunidades indígenas, *van a tener voz en el gobierno de la Nación Argentina*" (mi énfasis).

Sí en cambio hubo apelaciones a la indianidad intrínseca a muchos de los que se piensan blancos como argumento para apoyar el proyecto de ley. Es así que Bejarano⁶⁴ señalaba que en Argentina hubo "fusión, integración" entre blancos e indígenas, que había que reconocer

⁶² Diputada por Chaco, Unión Cívica Radical, voto afirmativo.

⁶³ Diputado por Chaco, Frente para la Victoria, voto afirmativo.

⁶⁴ Diputado por Formosa, Frente para la Victoria, voto afirmativo.

que la mayoría de los argentinos tiene sangre, genes y/o antepasados indígenas y que, en síntesis, “el indio está adentro nuestro”. Sintomático de una coyuntura en la que se revisa la historia del país “venido de los barcos” y en la que ya no parece producir (tanto) escozor reconocer la presencia indígena entre/en nosotros. Así, “pasamos de ser un país blanco y con pocos indios, a otro donde un congresal pueda sostener que más del 90% de sus colegas presentes tiene un antepasado o un chorro de sangre india, sin que ninguno lo contradiga. Y esto es en verdad lo novedoso...” (Briones 2007 b: 36). (Como señala la autora, esto coexiste, claro, con presupuestos de larga data que, europeizando el corazón de la identidad nacional, tienden a minimizar la existencia de indígenas, confinarla a ciertas regiones y ruralizarla.)

Si en el Senado la alusión al CPI y la presencia de algunos de sus miembros en el recinto habían operado como presión para que el proyecto se aprobara de modo unánime y sin modificaciones, la falta de referencia a la participación indígena en Diputados no cambiaría demasiado las cosas. Por el contrario, la votación en general dio como resultado la aprobación del proyecto por abrumadora mayoría⁶⁵.

En cuanto a la votación en particular, al ponerse en consideración el artículo 2 Maffei planteó su propuesta de modificación⁶⁶, la cual -tal como había ocurrido en el Senado- fue rechazada por el miembro informante. El resto de los artículos fue votado y aprobado sin observaciones. Así quedó definitivamente sancionado el proyecto, que se convirtió en la ley 26.160 (Anexo VIII), promulgada el 23 de noviembre y publicada en el Boletín Oficial el 29 de noviembre de 2006.

⁶⁵ Hubo 124 votos afirmativos, 12 negativos y 9 abstenciones.

⁶⁶ La disidencia parcial de Maffei, Quiroz y Rodríguez planteaba que este artículo debería requerir sólo posesión “tradicional y pública” (como en el proyecto original de Kirchner y Fellner). Además incorporaba la orden de restituir sus territorios u otros avalados por ellas a aquellas comunidades desalojadas desde el 01/01/06 hasta la fecha de sanción de la ley.

Capítulo 3. La “participación” indígena en la formulación del Programa “Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas”

Una vez sancionada la ley, concluye la labor del Poder Legislativo y pasa a primer plano la del Ejecutivo, específicamente a través del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.

Entramos aquí en el nivel de la política pública propiamente dicho, el cual comprende no sólo la realización del relevamiento territorial previsto por la ley 26.160 -cuestión que excede los objetivos de esta tesis-, sino también, y en primera instancia, el propio proceso de formulación del Programa diseñado para realizar tal relevamiento. De ello nos ocuparemos a continuación.

3.1 Encuentros regionales del CPI

En paralelo con el debate y la sanción de la ley 26.160, y en vistas a su implementación, el INAI dio inicio a la elaboración del Programa Nacional “Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas” (Re.Te.C.I.). En los meses de octubre y noviembre de 2006, se realizaron tres encuentros regionales del CPI (NEA, NOA y Centro-Sur¹) en los cuales los representantes indígenas fueron consultados acerca de distintos puntos a ser incorporados en el Programa -entre ellos, cómo concretar la participación indígena en el proceso de relevamiento.

Si durante la formulación de la ley las funciones del CPI habían pasado sobre todo por la *legitimación* de las medidas y decisiones del gobierno nacional, veremos que en los inicios de la elaboración del programa los representantes fueron convocados para realizar -en base a un cuestionario presentado por el INAI- “aportes”, “sugerencias” y “propuestas” sobre el futuro relevamiento que se convertirían luego en insumo para los profesionales encargados de confeccionar el programa. Es decir, en esta instancia la participación habilitada pasó por la *provisión de información y opinión* al Estado para que *éste* pudiera formular la política pública de manera más adecuada a las necesidades y expectativas de sus destinatarios (Cuadriello Olivos 2008). Al igual que lo ocurrido durante la formulación de la ley, los márgenes de maniobra indígena se hallaban restringidos: los miembros del CPI estaban limitados a operar en base a producciones *ajenas*, sin que se les permitiera elaborar el programa por sí mismos y en sus propios términos. Veamos.

Tal como sucediera en el encuentro de Chapadmalal y las reuniones de la Mesa de Coordinación, en estos encuentros regionales las cuestiones relativas a la ley 26.160 y su

¹ Regional NEA: Formosa, 3 al 5 de octubre. Regional NOA: San Miguel de Tucumán, 17 al 19 de octubre. Regional Centro-Sur: San Carlos de Bariloche, 7 al 9 de noviembre, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2006.

implementación no fueron las únicas en la agenda, sino que los representantes indígenas trataron una variedad de temas².

La modalidad de trabajo varió de un encuentro a otro, pero en términos generales la jornada dedicada al “Relevamiento Técnico-Jurídico y Catastral” consistió en una presentación del tema por parte de un funcionario del INAI, seguido de la entrega de una lista de preguntas disparadoras a los representantes del CPI para que las trabajasen por pueblo y/o por provincia:

“1. Teniendo en cuenta los derechos consagrados en el Convenio 169 de la OIT: ‘...los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.’ Art. 13. 1. Convenio 169 OIT

Expresar la importancia especial que para cada Pueblo Indígena significa su relación con el territorio que ocupa.

¿Qué comprende la ocupación tradicional, actual y pública del territorio comunitario?

2. ¿Cómo se concreta en el proceso de relevamiento, la participación indígena de Pueblo y Comunidad en la demarcación de la ocupación tradicional, actual y pública?

3. ¿Cómo realizaremos el Relevamiento en las Comunidades Indígenas que ejercen una posesión y propiedad no comunitaria, o en Comunidades que ocupan ámbitos urbanos con asentamientos familiares dispersos?

4. Debatir sobre la participación de Institutos Aborígenes Provinciales, Universidades Nacionales, Entidades Nacionales, Provinciales y Municipales, Organizaciones Indígenas y Organizaciones no Gubernamentales, que acompañarían al CPI en cada provincia para la ejecución del Relevamiento.

5. Consulta y Aportes sobre las etapas del Relevamiento” (Conclusiones Encuentro Regional NOA, 2006).

Luego del intercambio al interior de los grupos de trabajo, cada uno de ellos procedía a presentar las conclusiones.

Antes de adentrarnos en el contenido de las respuestas de los representantes indígenas, detengámonos en la forma de trabajo planteada por el INAI. Advierto que esta metodología con formato de pregunta-respuesta daba cuenta de una determinada concepción de “participación” por parte del Estado, enfocándola como provisión de información y/u opinión por parte de los representantes indígenas. Se trataba de preguntas elaboradas por el INAI para ser respondidas por los miembros del CPI; una “consulta” desde el Estado nacional buscando “aportes”, “sugerencias”, “propuestas” de los indígenas con el objetivo de ser utilizados luego por los profesionales o “técnicos” encargados de elaborar el programa de relevamiento. De este modo, la participación en estas instancias fue concebida como provisión de insumos a agentes estatales para que *su* formulación de la política pública resultara más acorde a las demandas de los destinatarios. Los representantes indígenas podían informar y opinar ante otro (los agentes estatales) para que ese otro elaborara el documento que plasmaba la política

² Entre ellos, cuestiones relativas al Programa de Acompañamiento a Comunidades Indígenas (PACI); derechos humanos (visita de un miembro de la Comisión de Derechos Humanos), salud (visita de personal del Ministerio de Salud de la Nación, Plan Nacer), informe sobre Fondo Indígena.

a desarrollar; lo que no podían hacer era elaborarlo por sí mismos y en sus propios términos. Un nuevo condicionamiento a sus márgenes de maniobra.

Por otro lado, el destino de estos aportes era, en algún punto, incierto, ya que -en tanto el CPI es un órgano no vinculante- no se planteaba una obligatoriedad de respetarlos por parte del INAI, cuyo personal sería el que en definitiva terminaría definiendo cuáles de las propuestas indígenas era factible incorporar y cuáles quedaban por fuera de lo considerado posible o aceptable. Este es un aspecto crucial que atravesó y condicionó la intervención del CPI durante todo el proceso que nos ocupa, ya que el carácter consultivo de dicho espacio exime al Estado de la obligación de respetar los dictámenes de sus miembros.

Retomando la propuesta de Cunill (1991), uno de los factores básicos a considerar en el análisis de los mecanismos institucionales de participación es justamente el *carácter* de la intervención de los ciudadanos en las actividades y órganos públicos. En el caso del CPI, la misma podría encuadrarse en lo que la autora clasifica como *participación consultiva*, esto es, aquella que se expresa como opinión de los sujetos sin que ello implique obligatoriedad en cuanto a la adopción de decisiones. Al mismo tiempo, advierto que el discurso institucional sobre la participación soslayaba dicho carácter y buscaba presentarla más bien como *resolutiva* –aquella que asume decisiones respecto a la formulación y conducción de políticas. En este sentido, vimos que la resolución INAI 152/2004 garantizaba al CPI “la participación en la elaboración, decisión, ejecución y control de las acciones que realice el Estado Nacional por sí o mediante terceros”, interpellando a sus miembros como partícipes fundamentales en la construcción de políticas públicas de competencia indígena con intervención decisoria en sus distintas etapas. Pero paradójicamente, mientras la resolución enfatizaba que no era suficiente con “la mera consulta”, la participación habilitada no era vinculante.

El carácter consultivo del CPI transformó entonces decisiones en opiniones, acotando sus posibilidades de injerencia y dejando la decisión final en manos del Estado. Así, puede aplicarse lo señalado por Cuadriello Olivos (2008) respecto al caso mexicano, en cuanto a que “el objetivo de diálogo que pretende establecer el Estado con los [pueblos] indígenas a través del Consejo responde a una lógica en la que *los consejeros informan al Estado sus necesidades y expectativas sin que ello implique la toma de decisiones*” (Cuadriello Olivos 2008: 35, mi énfasis). Estas limitaciones en cuanto a la capacidad de incidencia real de los ciudadanos se reiteran en distintos instrumentos de participación existentes, ya que “con frecuencia la intervención ciudadana (...) en la toma de decisiones existe *sólo como disposición o indicación, pero no como procedimientos puntuales y atribuciones precisas* que posibiliten realmente el acceso de los ciudadanos” (*Ibíd.*, mi énfasis).

En el caso que nos ocupa, el carácter consultivo del CPI implicaba que los agentes estatales podían incorporar las opiniones, sugerencias y propuestas planteadas por los representantes

indígenas, y *también podían no hacerlo*. El rol del CPI consistía en aportar insumos para que el *Estado nacional* elaborara la política, pero no podía hacerlo por sí mismo ni tampoco “obligar” al Estado en ningún sentido. Lo mismo ocurrió con los distintos avales proporcionados a lo largo del proceso: si bien el aval ciertamente opera como legitimación de iniciativas o decisiones estatales, *su ausencia no implica la cancelación de las mismas*: en otras palabras, la medida puede ser de todos modos lanzada aunque carezca del respaldo del órgano de representación indígena. Justamente porque, sea para aprobar o para rechazar, los dictámenes del CPI no son vinculantes.

Pasando ahora al contenido de las respuestas de los representantes indígenas, éstas aportan algunos indicios en cuanto a las formas de entender la participación. En la región NEA,

“se consensuó en que se está de acuerdo con la ley (Proyecto de), con la salvedad que queda aclarado que el CPI es el interlocutor válido y legítimo. Se definió como acción con respecto a la tarea del Relevamiento Territorial, que el CPI acompañe permanentemente con un idóneo y/o un anciano por comunidad. Quede claro que *CPI conviene, concierta y define con los organismos con quienes realizará convenio* para realizar la Encuesta” (Conclusiones Encuentro Regional NEA, 2006).

En la misma línea, las Conclusiones de la región Centro-Sur planteaban que

“con respecto a la designación de los técnicos –profesionales y no profesionales, *primero deben ser las comunidades que lo designen. El INAI debe respetar los criterios que las comunidades decidan para estas designaciones*. Los profesionales y no profesionales que necesitamos son: agrimensores, abogadas, contador, asistente social, personas idóneas de cada comunidad y organizaciones” (Conclusiones Encuentro Regional Centro-Sur, 2006).

En el encuentro de la región NOA, el grupo de Catamarca, Santiago del Estero y Tucumán proponía el siguiente punteo:

“Información y concientización en las comunidades. *Participación activa de las comunidades recorriendo los territorios e informando, ya que las comunidades cuentan con las herramientas y los conocimientos para hacerlo junto con técnicos idóneos*. Trabajo con las bases y la coordinación del CPI. Participación democrática para el respeto a la demarcación. Buena relación entre las comunidades y motivación a las familias” (Conclusiones Encuentro Regional NOA, 2006).

Los representantes de Salta, por su parte, concluyeron que

“*el relevamiento debe estar protagonizado por las comunidades* y acompañado por técnicos, abogados y representantes nacionales de plena confianza, que se sientan comprometidos con la causa indígena y que posibiliten que el mismo sea efectivo. Cuando exista superposición de uso, debe realizarse con acuerdo de las distintas comunidades. Finalmente, es muy importante la capacitación de los miembros de las comunidades para *intervenir directamente* en el proceso de medición y relevamiento (utilización de GPS)” (*Ibid.*)

Para los representantes de Jujuy,

“la demarcación se concreta en una Asamblea Comunitaria, *con participación de sus miembros y representantes de los pueblos*, y debe haber acuerdo entre los colindantes. Es importante que el CPI asesore, explique y medie si hay conflictos” (*Ibid.*)

En cuanto a las etapas del relevamiento, los representantes de Salta proponían “la realización - en una primera etapa- de reuniones a nivel local con representantes del CPI, representantes de cada comunidad y técnicos del INAI, destinadas a explicar y discutir este tema”; en la misma línea los jujeños solicitaban “Asambleas informativas con participación del CPI.” Asimismo, el grupo de Catamarca planteaba la posibilidad de que los fondos fueran administrados a través de las comunidades (Conclusiones Encuentro Regional NOA, 2006).

A partir de esto, podemos ver que según registran las Conclusiones de dichos Encuentros, había acuerdo generalizado en el CPI acerca de que el relevamiento territorial no debía ser realizado exclusivamente por “técnicos”, sino que las comunidades indígenas tenían que tener algún tipo de injerencia, la cual aparece con distintos énfasis en cada grupo: como “acompañamiento” a los técnicos, como labor conjunta con ellos, y como “protagonismo”. Aquellos que sustentaban esta última postura planteaban entonces la necesidad de que los miembros de las comunidades fueran capacitados para poder manejar ellos mismos los GPS que se utilizarían en la demarcación territorial, siendo los técnicos meros “acompañantes” del proceso. Un representante del CPI de la provincia de Salta me explicaba los motivos de este planteo:

“Hubo muchos relevamientos que los hacía una ONG u otra gente digamos, pero no era hecho por los mismos integrantes de la comunidad. Por ahí marcaban lo que no era, o marcaban menos, o marcaban otra cosa. Entonces... nosotros planteamos que el relevamiento tenían que hacerlo las propias comunidades a través de una capacitación.”

Se establecía también que eran las comunidades las que debían elegir a sus técnicos de confianza, y/o que el CPI sería el encargado de designar al organismo que realizaría el relevamiento territorial y de seguirlo durante la tarea. Se enfatizaba además la necesidad de que los técnicos estuviesen comprometidos con la “causa” indígena y actuaran en consecuencia.

Por otro lado, la información a las comunidades era destacada por los delegados como necesidad central, proponiéndose por ejemplo la realización temprana y a nivel local de reuniones informativas acerca del relevamiento en las que los miembros de aquellas confluyeran con representantes del CPI y el INAI³.

³ Según relata una antropóloga que integró uno de los equipos encargados de realizar el relevamiento en una provincia de la región Centro-Sur, este paso previo es vital: “el relevamiento no se puede empezar hasta que no se haya hecho la campaña de difusión, hasta que la gente no esté informada de qué se trata. No se puede ir y hacer el relevamiento en un solo fin de semana, hay que hacerlo por lo menos en dos etapas: la primera de información de qué miércoles es esta ley y qué se espera y para qué sirve, y la segunda para hacer el relevamiento propiamente dicho (...) para mí el fuerte de esto, que está incluido también en el espíritu de la ley es el fortalecimiento comunitario identitario. Si no está ESO resuelto, un poco resuelto, no tiene sentido hacer un relevamiento.”

En la relación con las comunidades, el rol del CPI se planteaba como coordinador / asesor / mediador; y, hacia el INAI y los técnicos, como “interlocutor legítimo”, y como órgano cuyas definiciones debían ser respetadas.

En este sentido, lo que se observa en las Conclusiones de los Encuentros Regionales en general -esto es, incluyendo también aquellos puntos tratados que no se vinculan directamente con la ley o el relevamiento- es el interés o la preocupación de los miembros del CPI por afirmar y consolidar su rol frente a las agencias estatales y darle a su participación un carácter más *resolutivo* (Cunill 1991) de lo habilitado. Se reiteran las demandas de participación en diversos proyectos, programas o políticas, enfatizándose que el CPI debería “consensuar” acciones con el INAI en las distintas etapas de los mismos así como “tomar decisiones” “en consulta” con las comunidades. En este sentido, en el grupo del NOA sobre todo, se planteaba una diferenciación entre una instancia “política” de “decisión y planificación” en la que intervendría el CPI junto con el INAI, y otra “consultiva” de “asambleas, talleres y reuniones informativas” que correspondería a las comunidades.

En relación con lo anterior, se registran también demandas de “capacitación” de los representantes indígenas en diversos rubros para poder desarrollar adecuadamente sus tareas, así como la necesidad de informar a las comunidades acerca de las iniciativas presentadas al CPI y contemplar los tiempos que ello conlleva. Es así que, con respecto a la definición de ciertas cuestiones vinculadas al relevamiento territorial, los representantes de la región NEA planteaban: “Se entiende la urgencia, pero los tiempos indígenas son distintos y necesitamos un tiempo para hacer conocer a nuestros hermanos; reunirnos también con los hermanos del NOA que desean unificar criterios con NEA para conformar una decisión en bloque” (Conclusiones Encuentro Regional NEA, 2006).

Finalmente, cabe destacar que en el encuentro de la región centro-sur, cuya segunda etapa se realizó poco después de sancionada la ley, los representantes del CPI de los pueblos mapuche, guaraní y toba de la provincia de Buenos Aires ya planteaban la propuesta de “Trabajar en elaborar una ley para que dé continuidad a los objetivos, mejorando la ley n° 26160 cuando la misma caduque” (Conclusiones Encuentro Regional Centro-Sur 2006).

3.2 Formulación del Programa Re.Te.C.I.

Luego de los encuentros regionales, un equipo aún incipiente dentro del INAI con un Coordinador General a la cabeza comenzó a elaborar sucesivas versiones del Programa de relevamiento. En los meses siguientes, estos “borradores” fueron puestos a consideración de

la Mesa de Coordinación del CPI hasta llegar a una versión definitiva, que sería presentada en el Segundo Encuentro Nacional del Consejo de Participación Indígena.

3.2.1 El trabajo de los “técnicos”

La primera instancia de elaboración del Programa fue realizada por un equipo interdisciplinario de profesionales en el marco del INAI. Según relata el actual Coordinador del Programa, que formó parte de dicho equipo, “éramos muy pocos, éramos 5, 6”, entre los cuales había “una pata muy socio-antropológica, y una pata muy fuerte jurídica”. Con respecto a la primera, el equipo contaba con un antropólogo que era en ese momento el Coordinador General del Programa (el Lic. Sergio Caviglia) y con un sociólogo que es el Coordinador actual (el Lic. Emiliano Reynoso). Con respecto a la “pata jurídica”, me explicaba este último que:

“nosotros entendemos que si bien desde el (artículo constitucional) 75 inciso 17, el marco jurídico existía, etcétera, también entendíamos que bueno esta ley 26.160 era un avance importante en el campo jurídico, y al mismo tiempo también o sea bueno, por lo que significa relevamiento, tierras, ya te digo con todos los intereses que pueda llegar a tocar, pero bueno es una ley nacional obligatoria, que nosotros somos responsables de aplicar, con esta metodología, participación, consulta previa libre informada y aval indígena, *había que tener bastante pulida la cuestión del alcance de la ley, de cuáles son los límites, el techo que tenga.*”

Esto, según relata, para “no generarle más conflicto a las comunidades sino generarles como un paraguas en donde puedan seguir batallando, luchando, trabajando” con el respaldo del Estado nacional. Otra lectura -que no necesariamente es excluyente respecto a la anterior- es que el “techo” pasaba justamente por delimitar lo reclamable, por decir “hasta acá llegamos”, para que los indígenas no pretendieran avanzar con cuestiones no negociables o inadmisibles desde el punto de vista del gobierno.

Señalando que “no hay otra experiencia ni otros profesionales que hayan podido interactuar o trabajar con la temática desde lo territorial”, el Coordinador relata que para la elaboración del programa de relevamiento el equipo se basó en tres experiencias realizadas en las provincias de Neuquén, Salta y Jujuy⁴, con la diferencia de que el trabajo que se había realizado en dichos casos “no tiene el grado participativo que plantea la metodología del relevamiento.” Notamos aquí el énfasis en el carácter pretendidamente innovador de esta política y el

⁴ Estas aparecen citadas como a- *Defensa y Reivindicación de Tierras indígenas*. 1996. UNC-APDH y Financiado por INAI; b- *LHAKA HONHAT. Estudio cartográfico de la ocupación y uso de tierras. Comunidades Indígenas en los lotes fiscales 14 y 55 y Base de Datos de los Pueblos Indígenas del Chaco Salteño* INAI - ASOCIANA. 2002; c- *Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborigen de la Provincia de Jujuy* -PRATPAJ. Convenio INAI-Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Jujuy (Informe INAI 2009).

supuesto quiebre que representa en comparación con iniciativas previas, algo que hemos advertido en distintas oportunidades a lo largo del proceso de investigación (por ejemplo, respecto a la constitución del CPI) y que contribuye a reforzar la noción de “un antes y un después” del inicio de la administración Kirchner.

El equipo indagó también sobre experiencias llevadas a cabo en otros países de la región, particularmente Brasil y Colombia, analizando qué características era pertinente incorporar teniendo en cuenta las particularidades nacionales. El Programa entonces se fue conformando a partir de esos antecedentes,

“más la perspectiva y la impronta que nos- - la característica que nos puso, en el mejor de los sentidos, participativa el CPI de cómo pensaban que tenía que ser para que realmente sirva el relevamiento y a modo de que no suceda lo que venía sucediendo o sucede con otras políticas que realmente tienen una buena intención pero los resultados nunca llegan a las comunidades.”

Es así que las Conclusiones de los Encuentros Regionales del CPI también constituyeron insumos para la elaboración del Programa, y como veremos en el próximo acápite la Mesa de Coordinación jugó un rol activo en la corrección de los borradores.

Como complemento del Programa de Relevamiento Territorial -que plasma los objetivos del mismo, el marco conceptual y jurídico en que se fundamenta, los actores que intervendrían en el proceso y los roles de cada uno, entre otras cosas- se fue elaborando también un Manual de Procedimientos que presentaba las etapas del relevamiento y la metodología de georreferenciamiento⁵ que se aplicaría. Según explica el Coordinador,

“El gran avance era contemplar y poder diseñar una metodología dentro de lo técnico que sea válida, respetando la cosmovisión y las pautas culturales de cada pueblo y en lo específico, directo ya, lo característico de cada comunidad.”

Es así que la metodología propuesta -denominada “Sistema Jaguar”- enfatiza la necesidad e importancia de la participación comunitaria durante el relevamiento territorial, para “garantizar que las comunidades indígenas puedan definir su territorio según el uso cotidiano del suelo y de otros recursos” (Manual de Procedimientos. Sistema de Información Geográfica. Sistema Jaguar: 10). Según me explicaba una integrante del Equipo del INAI, esta característica participativa constituye un elemento ciertamente novedoso en materia de georreferenciamiento⁵ –y de hecho, he registrado comentarios de profesionales que realizan el

⁵ Por otro lado, el hecho de que sean las propias comunidades las que definen los límites de su territorio, así como la precisión de la tecnología con que lo hacen, dan cuenta de la evolución de la propuesta respecto de, por ejemplo, la confusa presentación que hiciera Rodríguez en mayo de 2005 (ver capítulo 2). En aquella oportunidad, el presidente del INAI afirmaba que “El relevamiento se hace para saber cuál es la situación dominial de cada comunidad. La finalidad es *conocer el perímetro -aunque sea en líneas generales*, no es necesario ir con un agrimensor-, para conocer cuál es la posesión y saber catastralmente quién es el titular de ese inmueble”. Esta propuesta, según la cual la demarcación de los territorios sería aproximada y en la que “*va a ir*

relevamiento en las provincias respecto a que algunos de sus compañeros no terminan de comprender o aceptar esta metodología.

El Sistema Jaguar fue elaborado por una geógrafa, Coordinadora del Área de Georreferenciamiento del Equipo de Coordinación del Programa, junto con el Coordinador General del mismo, y el manual estaba destinado sobre todo a los Equipos de profesionales y técnicos que realizarían el relevamiento en cada provincia, con los objetivos de estandarizar los procesos de registro y almacenamiento de información y optimizar la comunicación entre el Equipo de Coordinación del Programa -particularmente el Área de Georreferenciamiento- y los equipos provinciales.

3.2.2 La labor de la Mesa de Coordinación

A partir de la propuesta de programa y metodología elaborada por los “técnicos” del INAI, se plantearon instancias de corrección de borradores junto con los miembros de la Mesa de Coordinación del CPI. Entre noviembre de 2006 y marzo de 2007, se realizaron reuniones periódicas de la Mesa en Buenos Aires en las cuales miembros del INAI presentaban los borradores del Programa y los representantes indígenas efectuaban sus aportes u observaciones.

Según relata el Coordinador del Programa, la dinámica de trabajo en las reuniones

“era con Power Point, y mano alzada... ‘Yo digo...’ y bueno, lo que no se podía y desvariaban, algunos entre los mismos hermanos se ponían de acuerdo y no había otra forma de trabajar, yo creo. O sea... por cuestiones de la tecnología, por cuestiones de la lejanía, por cuestiones de... o sea, era todos los representantes sentados, una pantalla gigante, un cañón, conectado a una notebook... Y lo que se consensúa se consensúa así porque no había forma más pragmática, orgánica para decir ‘estuvimos todos, vamos avanzando.’”

En el caso de que un representante del CPI quisiera agregar, quitar o modificar algo, se hacía allí mismo, en la pantalla.

“Obviamente que ya, te repito, si era una cuestión... (no termina la frase, se refiere a algo inadmisible, en alusión a ‘lo que no se podía y desvariaban’ mencionado en la cita anterior). Porque hubo cuestiones de que, por ejemplo... (no termina la frase). Y nos pasó después de cerrado el programa nacional, y queriendo cerrar los programas provinciales, o sea, (surgieron pedidos) de hacer censos, y hacer otras cuestiones que no... bueno, ni el presupuesto ni el objeto de la ley era ese. O sea eso insume más presupuesto, más técnicos, más tiempo, y nosotros entendíamos que no nos teníamos que correr del eje para que esto también sea posible, pero o sea siempre... o sea, en una cuestión también de que *el órgano ejecutor era el INAI, es el INAI, y es una política pública que bueno hay cosas, o sea con ciertos límites, ciertas limitaciones...*”

gente (a las comunidades) *a hacer el relevamiento*” se diferencia del planteo posterior, que prevé la delimitación de territorio con GPS y enfatiza su realización desde la propia comunidad.

Es interesante aquí pensar, en relación con los “límites”, cómo estas cuestiones que ciertamente tienen que ver con la factibilidad de implementación de una política pública también dan cuenta de que hay alguien que determina qué es factible y qué no lo es, y que esta determinación en gran medida seguía (y sigue) siendo impermeable a la intervención indígena. Es decir, lo que se ve aquí es que desde un lado (indígenas) había una demanda y desde el otro (Estado) determinada respuesta a esa demanda, pero el que terminaba definiendo en términos más “macro” qué se iba a hacer y hasta dónde llegaría eso que se iba a hacer era el Estado. La participación indígena -con sus diversos sentidos y matices- se daba siempre dentro de este marco general en el que las reglas más importantes se establecían “desde arriba”.

Quizás el ejemplo más claro de esto sea el hecho de que el Programa en sí mismo, especialmente en lo relativo a la definición del territorio, responde a una lógica diferente a la indígena. Si bien como mencionaba el Coordinador se apunta a respetar “la cosmovisión y las pautas culturales de cada pueblo”, el diseño del Programa no deja realmente demasiado margen para ello en un sentido profundo, es decir, más allá del trabajo comunitario de delimitación. Con esto me refiero a que, tal como señala un colaborador indígena del CPI,

“es un programa técnico, ciento por ciento, si bien desde la formulación se dice que hay que tener en cuenta todas las visiones, las miradas de los pueblos indígenas, pero es distinta la mirada de un indígena en un programa así tan técnico. (...) Desde la cosmovisión de los pueblos indígenas, no podemos mensurar un territorio. Entonces esa es la contradicción básica. O sea el GPS me sirve para definir adónde estoy parado, pero yo, indígena, no puedo definir un territorio para después volcarlo en un plano, porque la definición de territorio que yo tengo es circular, tiene que ver con OTROS aspectos, no con el suelo digamos. SOLAMENTE con el suelo. Tiene que ver con TODAS las cuestiones que me rodean, entonces ahí, digo... (...) Le falta esa cuestión (...) pero como todo, pasa que lo tenemos que pasar por el tamiz digamos occidental, de un programa, de los metros cuadrados, de las hectáreas, del punto y qué sé yo. (...) por lo menos es importante saber que ese aspecto no va a estar, no se puede contemplar en un programa así tan... de corte occidental.”

Volviendo al trabajo de corrección de borradores desarrollado por la Mesa Chica, éste fue quizás el que implicó mayor injerencia indígena en el proceso, ya que los documentos se modificaban en el momento a partir de las observaciones de los representantes. Es en esta instancia donde “la última palabra” parece haber quedado más cerca del CPI, en tanto sus representantes pudieron intervenir directamente en la redacción del programa y no sólo brindar opiniones o sugerencias que quedarían para ser eventualmente recogidas (o no) por funcionarios del Estado. Según relata el colaborador recién mencionado, en este “ida y vuelta” entre los “técnicos” del INAI y la Mesa, en el proceso que fue “del borrador a lo que es el programa”, los primeros “han tomado muchos aspectos de lo propuesto por la Mesa”. El

punto es, como vemos, que dicha injerencia tenía lugar “dentro de ciertos límites”, marcados por el INAI en tanto organismo responsable del Programa, para asegurar que los miembros del CPI no se corrieran del eje previsto transformando dicha política de algún modo no deseable.

Esta instancia del proceso da cuenta, entonces, de una participación que pasó por la *propuesta de modificaciones sobre documentos previamente diseñados*. Modificaciones sobre las que, de todos modos, los representantes indígenas no tenían la última palabra, en función de que el carácter consultivo del CPI implicaba que el Estado nacional no estaba obligado a incorporarlas. Una vez más, el rol de los representantes se planteaba en relación con producciones ajenas: se esperaba que corrigieran el trabajo de otros, pero no se les permitía hacerlo por ellos mismos. Y una vez más, eran los agentes estatales los que definían cuáles de los aportes indígenas serían tenidos en cuenta. Así, el trabajo de “corrección” de los miembros de la Mesa tenía lugar en un espacio de maniobra con límites pre-establecidos (Hale 2004), donde se marcaba a los representantes hasta dónde podían avanzar, qué modificaciones eran factibles y cuáles quedaban por fuera de lo aceptable (Briones 1999).

En cuanto a la injerencia de las comunidades en esta etapa del proceso, según relata el colaborador del CPI el programa “tuvo más tiempo” que el proyecto de ley para ser trabajado en diálogo con las mismas, de modo que durante su formulación fue posible realizar -con altibajos- una suerte de consulta previa:

“Sí, se trató, no te digo que fue la óptima pero la mayoría (de los representantes del CPI) sí, lo pudieron consensuar y hablar con la mayoría de las comunidades (...) a medida que se va formulando el Programa ya se empezó a debatir (en las comunidades), ya se empezó a discutir, ya empezaron a... Cuando se va armando el Programa ya empezaron los propios CPI (...) a dar a conocer, a pedir sugerencias... (...) porque en ese sentido fue este... bueno, como tuvo mucha difusión, la ley una vez que se aprueba, se pararon los desalojos y ahora todo el mundo estaba ‘¿cómo sigue todo esto ahora?’ Entonces ya había digamos toda una movilización en torno a eso, a la aplicación del relevamiento.”

Se hace referencia aquí a una expectativa de las comunidades respecto al relevamiento territorial, motivada por la difusión de la ley 26.160 y su aprobación. En la misma línea, la representante tonokoté de Santiago del Estero refiere que poco antes de su sanción, para el momento de los Encuentros Regionales, los representantes del CPI ya estaban informando a las comunidades acerca de la futura ley.

Sin embargo, el vínculo entre los miembros del CPI y las comunidades a las que representaban no era el mismo en todos los casos, sino que las situaciones particulares son y han sido sumamente diversas. En numerosas ocasiones, el contacto entre los primeros y las segundas no llegaba a concretarse, debido a una serie de dificultades vinculadas con las distancias geográficas, la dispersión de las comunidades, las adversidades climáticas, la

intransitabilidad de caminos o rutas, el número de comunidades por representante, el hecho de que viajar obliga al representante a alejarse de su trabajo, el poco tiempo disponible para realizar las consultas, agravadas por el hecho de que en aquel momento los miembros del CPI no contaban con financiamiento para costear sus gastos de traslado dentro de la provincia, lo cual llegaba a veces a imposibilitar la llegada a las comunidades.

En estos casos, según me contaba la representante tonokoté, suele recurrirse al *mandato*: una autorización de las comunidades al representante para “dar un sí o un no” y luego comunicar a las primeras tal decisión. Esta situación se diferencia de aquella en la que un representante actúa por *motu proprio* sin tener previamente la aprobación comunitaria para obrar de tal modo, lo cual es valorado negativamente; en este sentido, he registrado cuestionamientos a algunos representantes acusados de buscar sólo el beneficio personal y no preocuparse por las comunidades a las que supuestamente representaban ni por garantizar su intervención en los procesos vinculados con políticas que los atañen, o bien de cumplir o no con su labor dependiendo de las simpatías o conflictos personales que pudieran tener con las autoridades o los miembros de las comunidades en cuestión.

Estas consideraciones vienen a matizar o complejizar la idea de la “participación indígena” en la formulación de esta política pública. De hecho, muchas comunidades se enteraron no sólo de que se haría un relevamiento territorial sino incluso de la existencia de la ley 26.160 recién cuando el Programa empezó a ejecutarse entrado el 2008, en el marco de la primera etapa planificada para el mismo que es justamente la de difusión. Esto arroja grandes interrogantes acerca de la participación de dichas comunidades en la etapa de elaboración de esa política, siendo que ni siquiera estaban informadas de la existencia de la misma.

El siguiente fragmento de la entrevista con una antropóloga (A) integrante de uno de los equipos de relevamiento es, en este sentido, ilustrativo:

L ...al leerlo, el programa general, ¿no? eh... yo pensaba: obviamente la difusión es super importante, pero a la vez en cierto sentido es reconocer que toda la supuesta participación indígena que había habido en el proceso de diseño, de formulación de la ley no era tal. Quiero decir, si es necesario una campaña tan grossa para informar a la gente de qué es la ley y qué es el relevamiento quiere decir que eso se aprobó SIN un mayor conocimiento por parte de las comunidades.

A Ah... obviamente.

L ¿Me explico?

A Sí. A ver, *eso se aprobó con el... con los referentes indígenas, qué sé yo, con los dirigentes, que son pocos. La base, la base, por llamarla de alguna manera, está absolutamente desconectada.*

L (...) Porque pensando en esto de la participación...

A Sí, sí, no es una pirámide que va sumando... No, son [como compartimentos] estancos.

L Si necesitás seis meses para hacer la difusión es porque realmente la gente no tiene ni idea de...

A Mhm.

L Y si la gente no tiene ni idea ¿entonces dónde está la participación en el diseño, no?
A La gente no tiene idea de qué es el CPI, para empezar. Y a veces ni siquiera de lo que es el INAI".

Si esta descripción era aplicable a mediados de 2010, fecha de realización de la entrevista, pensemos que para la época que nos ocupa (2006/2007) el espacio del CPI era además incipiente, con lo cual muchas más comunidades desconocían su creación, su composición y sus funciones.

En todo caso, lo que interesa resaltar aquí es que para la formulación del programa -así como para la del proyecto de ley- no se realizaron instancias formales de consulta previa en las comunidades. Muchas de ellas estaban al tanto de esta política porque, como señalan varios entrevistados, “se venía hablando”, pero “de modo informal”. Lo que esto indica es que desde el Estado no estuvieron garantizadas las condiciones para que dicha consulta pudiera tener lugar, sino que la misma terminó quedando librada a las situaciones particulares de los representantes del CPI.

Hemos visto que la base de la legitimidad del Consejo se encontraba, para el INAI, en el hecho de que representaba comunidades y de que tenía un vínculo “genuino” con ellas –a diferencia de las organizaciones. En virtud de este vínculo es que era posible postular en distintas oportunidades una equivalencia entre la participación del CPI y la de las bases, ya que los representantes del Consejo no serían meros “dirigentes” alejados de estas últimas. Ahora bien, esta operación mediante la cual se asumía que la labor de este órgano garantizaba y daba por cumplida la participación de los pueblos indígenas en general, así como el respeto a sus aspiraciones y demandas, tenía lugar a pesar de que el contacto entre representantes y representados no era garantizado, o al menos facilitado, desde el Estado: en otras palabras, se asignaba a los representantes una tarea pero no los recursos para desempeñarla. De este modo, un nuevo condicionamiento operaba aquí, ya que la consulta previa terminó dependiendo de las posibilidades -y/o voluntades- particulares de los miembros del CPI para contactarse con las comunidades a las que representaban -posibilidades atravesadas, como vimos, por una serie de dificultades. Lo que se presenta como “participación de los pueblos indígenas”, entonces, fue la intervención de un grupo de representantes con vínculos sumamente variados con sus representados, vínculos para cuyo sostenimiento no contaban con respaldo estatal.⁶

La complejidad de la situación era tal que ni siquiera la comunicación entre los representantes del CPI y la Mesa de Coordinación -en este caso, por ejemplo, para que los primeros trasladaran a los segundos los aportes realizados por las comunidades sobre el programa de

⁶ Me refiero aquí a un respaldo consistente y generalizado, esto es, que cubriera *todos* los traslados de *todos* los representantes. El INAI se hacía cargo de algunos costos, pero esta cobertura era variable y no extensiva a todo el CPI.

relevamiento y los segundos informaran a los primeros acerca de cómo se iba desarrollando el proceso y solicitaran devoluciones al respecto-, lograba ser del todo fluida. He registrado alusiones a varios problemas de comunicación entre los miembros de la Mesa y el resto de los representantes, como por ejemplo quejas respecto a que la información manejada por los primeros no siempre llegaba a los segundos. Si sumamos estos cortocircuitos comunicativos entre la Mesa y el resto del CPI a aquellos ya señalados entre los representantes y los representados, ciertamente se dificulta afirmar que los miembros de la Mesa que corrigieron los borradores del Programa portaban automáticamente la voz de las bases.

Retornando a dicha corrección, entre el 19 y el 21 de febrero de 2007 tuvo lugar una reunión de la Mesa de Coordinación, siendo parte de la agenda⁷ la implementación de la ley 26.160 y los preparativos para el Segundo Encuentro Nacional del CPI⁸. En una de las jornadas, el responsable del área de Dirección de Tierras y Re.Na.C.I. y el Coordinador del Programa de Relevamiento Territorial -encargado de la compilación y redacción del mismo- realizaron una presentación del último borrador en Power Point, focalizando en los objetivos generales y específicos del Programa y su metodología de implementación, en particular los roles de cada actor y las relaciones entre ellos: el Equipo de Coordinación del Programa del INAI, la Mesa de Coordinación del CPI, los representantes del CPI a nivel provincia, las comunidades, el representante del gobierno provincial, el Equipo Técnico Operativo (ETO) y la articulación en Unidades Provinciales. Si bien en un apartado posterior me ocuparé puntualmente de esto, cabe adelantar que la modalidad de ejecución propuesta se basaba en la conformación, en cada provincia, de una Unidad Provincial (UP) en la que confluyeran y articularan tareas los representantes de tres espacios: por un lado, el CPI de dicha provincia; por otro, el organismo seleccionado para ejecutar allí el programa (el ETO, compuesto de un Coordinador y “técnicos” de distintas áreas); y finalmente, el Poder Ejecutivo provincial.

Luego de la exposición, los miembros de la Mesa fueron pidiendo la palabra para plantear consultas y realizar los últimos aportes; en particular, el Acta⁹ consigna que “se debate y consensúa sobre los Roles del CPI, de la Mesa de Coordinación, *modificando, quitando, y/o agregando ítems* que irán al compendio que se entregará a cada miembro de la Mesa y de la Nacional” (Libro de Actas de la Mesa de Coordinación del CPI, Acta N° 6, mi énfasis).

⁷ Al igual que en las otras reuniones, la Mesa trató otros temas además del relevamiento y recibió la visita de distintos funcionarios.

⁸ Aquí se deja constancia de que el Segundo Encuentro Nacional sería celebrado entre el 8 y 13 de marzo en Las Clavelinas, Buenos Aires, con la presencia de los miembros titulares y suplentes del CPI y otros invitados, y financiado por el Fondo Indígena y el INAI (Acta N° 7).

⁹ Cabe recordar que las Actas de la Mesa de Coordinación del CPI eran redactadas por los propios miembros del Consejo.

Concluida la corrección de borradores, los funcionarios solicitaron a la Mesa la aprobación del documento “a fin de iniciar el trámite administrativo y presupuestario.”

Vemos nuevamente la búsqueda de contar con una constancia del apoyo indígena a un documento elaborado por agentes estatales, la puesta en juego de la *legitimación* de una política del gobierno nacional por parte de la Mesa de Coordinación. En este marco, la Mesa firmó el acta que da aval al Programa, aprobando su contenido en general (“con la cláusula que deje abierto lo no completado, los aspectos no tenidos en cuenta...” según consigna el Libro de Actas de la Mesa aunque no el Acta de Aval) e instando al INAI a proceder a su implementación. En dicho acta se acordaba “aceptar y respetar los distintos grados de avance de las distintas provincias para poner en marcha el programa”, así como “priorizar los territorios de ocupación actual, tradicional y pública para continuar a posteriori con la metodología de intervención de los territorios urbanos” (INAI, Acta 20/02/2011).

Con respecto a lo primero, la cuestión de cómo se implementaría el relevamiento en las provincias fue una de las más debatidas debido a la diversidad de situaciones en cuanto a realidades provinciales y a la relación entre los gobiernos y los pueblos indígenas, a partir de lo cual se acordó dar cierta flexibilidad al programa general -y puntualmente en cuanto a los fondos, no determinar a priori un monto igual y fijo para todas las provincias sino distribuirlos de acuerdo a las necesidades de cada provincia, “considerando para esto el nivel de avance de cada una en cuanto a tareas de Relevamiento Territorial, las características propias de cada región -distancias y accesibilidad-, el caudal de Comunidades existentes, la accesibilidad a las mismas, etc. (...) Corresponderá al CPI avalar oportunamente la distribución equitativa del Fondo Especial” (Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Dr. Alberto Ángel Fernández a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Informe N° 72, Noviembre de 2007, p. 122). En cuanto a lo segundo, como veremos próximamente los territorios urbanos presentaban algunas dificultades para su relevamiento, con lo cual la cuestión permanecería abierta.

3.3 Encuentro de Las Clavelinas

En la siguiente etapa del proceso, el Consejo de Participación Indígena volvió a ser convocado en su conjunto, esta vez para su Segundo Encuentro Nacional. El evento tuvo lugar entre los días 8 y 13 de marzo de 2007, en el Hotel de Campo “Las Clavelinas” ubicado en la localidad bonaerense de Ingeniero Maschwitz, y en él confluieron los miembros titulares y suplentes del CPI, funcionarios de distintos organismos nacionales e invitados no pertenecientes al Consejo (organizaciones indígenas, referentes comunitarios, abogados).

En Las Clavelinas, el CPI avaló el programa y la metodología de relevamiento, efectuó aportes sobre la realización del relevamiento territorial en ámbitos urbanos, y corrigió el cuestionario vinculado con el relevamiento sociodemográfico que acompañaría al territorial. Así, como veremos, esta instancia del proceso da cuenta de las tres funciones que hemos identificado: la *provisión de información y opinión* a los agentes estatales; la *corrección* de los documentos elaborados por dichos agentes; y la *legitimación* de los mismos.

Una vez más, el Encuentro contó con una abultada agenda compuesta por una diversidad de temas. La jornada dedicada a la implementación de la ley 26.160 comenzó con un panel compuesto por el Director de Tierras y Re.Na.C.I. del INAI, un abogado y tres *hermanos* indígenas de Neuquén, Salta y Jujuy. El primero realizó una introducción acerca de los objetivos del Programa de Relevamiento, recalcando la importancia de la labor de los representantes indígenas para lograr este paso así como el compromiso de los trabajadores del INAI con la causa. A continuación se presentaron distintas experiencias de relevamiento territorial realizadas en las provincias mencionadas, las cuales como hemos visto habían sido tomadas como base por los “técnicos” del INAI para la elaboración del Programa Re.Te.C.I. Según registra el Acta del Encuentro, finalizadas las exposiciones “Se abre el debate de los temas planteados. En plenarios se realizan las preguntas (de los representantes hacia los expositores) con la modalidad por escrito” (Libro de Actas de la Mesa de Coordinación del CPI, Acta N° 8).

Una línea de preguntas formuladas por los representantes plasmaba una preocupación por cómo se conformarían los Equipos Técnicos Operativos que realizarían el relevamiento en cada provincia, así como una demanda vinculada con la necesidad de capacitar en derecho indígena a los abogados y demás profesionales que intervinieran en la aplicación de la ley. En relación con esto, la representante del pueblo tonokoté de Santiago del Estero me explicaba la importancia de que el ETO comprendiera la cosmovisión indígena y la definición de “territorio” como algo distinto a “tierra”, “campo” o “parcela” para que el relevamiento pudiera realizarse adecuadamente. El planteo de dudas respecto al ETO en el marco del Encuentro estaba dando cuenta -desde antes de que comenzara la implementación del relevamiento- de que no hay inocencia ni neutralidad en el trabajo “técnico”, sino que la posición de los integrantes del ETO respecto a los pueblos indígenas, sus derechos, sus cosmovisiones, sus territorios influiría en el resultado final.

Otra de las preocupaciones que cabe destacar era la relación con los gobiernos provinciales, puntualmente qué sucedería si la persona u organismo designado por el Poder Ejecutivo provincial no establecía una comunicación fluida con las comunidades y los representantes del CPI. De hecho, la actitud negadora de varios gobiernos provinciales respecto a los

derechos territoriales de los pueblos indígenas es -al menos entre mis entrevistados- unánimemente señalada como la principal causa de dificultad o imposibilidad de implementar el programa de relevamiento en esas provincias.

Pero además de estas preguntas que apuntaban a aspectos de la implementación en sí, varias otras tenían que ver más bien con los alcances y limitaciones de la ley. Entre ellas:

- Precisar qué significa “la posesión debe ser actual, tradicional, pública y encontrarse fehacientemente acreditada.”
- ¿Qué pasa con los espacios territoriales que no son ocupados por la comunidad de forma efectiva porque son de propiedad privada otorgada a terceros?
- ¿Qué nos garantiza el Estado con las tierras que no son fiscales, o sea tierras que están en manos privadas?
- ¿Qué pasará con los territorios que han sido alambrados por terceros?
- Una vez delimitado según la ley 26160, ¿ya no se podrá reclamar más territorio indígena?
- ¿Qué pasa con las tierras expropiadas a los Pueblos Originarios que hoy reclaman sus descendientes? (Acta N° 8)

En primer lugar, resulta llamativa la primer pregunta mencionada en tanto los miembros del CPI habían avalado el proyecto de Kirchner y Fellner (que incluía los requisitos de que la posesión fuese “tradicional” y “pública”) y los de la Mesa de Coordinación habían tomado parte en los debates parlamentarios que culminaron en la sanción de la ley (en los que se agregaran los requisitos de “actual” y “fehacientemente acreditada”), con lo cual en principio cabría suponer que estas cuestiones ya habrían sido discutidas y aclaradas.

En particular, prestando atención al resto de las preguntas, el tema de la posesión “actual” parece generar duda o malestar entre varios representantes. Como hemos visto, esta era una de las cuestiones que había sido estratégicamente “sacrificada” por la Mesa de Coordinación en las negociaciones por el proyecto de ley. La postura que había primado entonces con respecto a la posesión que no fuera actual era considerar que el resguardo -mediante relevamiento y demarcación- de los territorios que las comunidades ocupan y usan actualmente no necesariamente significaba la pérdida de los territorios ancestrales que por distintos motivos no hubieran sido incluidos en la cartografía, porque la propia Constitución Nacional habilitaba futuros reclamos de “tierras aptas y suficientes”. Pero otra interpretación de la ley es que el territorio efectivamente relevado es el único que cada comunidad podrá reclamar para ser titularizado, mientras que lo que “quede afuera” del relevamiento se perderá definitivamente. Es por eso que, tal como se manifestaba en el Encuentro, existía mucha preocupación por saber qué sucedería con las tierras que las comunidades no estaban utilizando por estar en manos de terceros.

El punto a problematizar es el hecho de que estas dudas se plantearan en el marco del Segundo Encuentro, cuando supuestamente se trataba de cuestiones ya resueltas en tanto tenían que ver con los términos fijados por la ley 26.160. En el mismo sentido, cabe señalar

que en el Encuentro de la región centro-sur (celebrado un mes después de sancionada la ley) se había llevado a cabo un análisis de la misma en el cual una de las observaciones de los representantes había sido: “El plazo de la ley es de 4 años, ¿qué pasa cuando termina la ley?” Esta pregunta, así como las formuladas durante el Segundo Encuentro Nacional, no apuntaban a meros detalles, sino a cuestiones centrales que -de acuerdo al principio del consentimiento previo, libre e informado al que el propio Coordinador del Programa hacía referencia más arriba- deberían haberse trabajado en la instancia de formulación de la ley, que era la que en definitiva fijaba el “techo” del programa. Por un lado, esto indica que en este Segundo Encuentro se abrió una participación mayor que la que se había dado hasta el momento, en tanto los representantes del CPI pudieron realizar planteos más sustantivos y críticos. Pero a la vez, el hecho de que inquirieran sobre aspectos medulares de la norma en estas instancias posteriores a su sanción arroja dudas respecto a los alcances de su participación previa, dando cuenta de que no habían contado con información suficiente al momento de avalar el anteproyecto en Chapadmalal, de que posteriormente no se había garantizado la comunicación entre la Mesa de Coordinación y el resto de los representantes para que los primeros explicaran a los segundos el contenido del texto final que se convirtió en ley (que era el que incluía el requisito de posesión actual y que no había sido consultado a todo el CPI sino sólo a la Mesa de Coordinación), que la decisión de la Mesa de apoyar el proyecto pese a que excluyera los territorios que no estuviesen actualmente en posesión de las comunidades no era compartida por la totalidad de los representantes (y entonces las preguntas no manifestaban desconocimiento, sino desacuerdo), y/o que luego de un tiempo de haberlo madurado les surgían inquietudes al respecto. En relación con esto último, la “urgencia” de resolver la cuestión atentó -a lo largo de todo el proceso- contra la circulación de la información y la profundidad de las discusiones con y entre los representantes indígenas, impactando por ende en la calidad de las decisiones que se pudieran tomar (en tanto decisiones informadas, consultadas, debatidas y reflexionadas por los representantes).

Concluido el planteo de preguntas, la jornada de trabajo prosiguió por la tarde, cuando el responsable de la Dirección de Tierras y Re.Na.C.I. y su Equipo Técnico realizaron una exposición audiovisual sobre el programa “Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas, aplicación de la ley 26.160”, en la que presentaron el trabajo oportunamente aprobado por la Mesa de Coordinación del CPI. Expusieron también acerca del marco jurídico a partir del cual surge la ley y realizaron un resumen del proceso previo a su sanción, enfatizando el impulso de las senadoras Alicia Kirchner y Liliana Fellner y el trabajo realizado por el CPI avalando el proyecto de ley y dialogando con los senadores y diputados para que dieran quórum y aprobaran la ley en cuestión. Presentaron asimismo los dos ejes de

la ley (la declaración de emergencia y la realización del relevamiento técnico-jurídico-catastral de los territorios comunitarios) así como la propuesta de incluir, además, una etapa de identificación de las comunidades indígenas, un relevamiento social de la organización comunitaria y un relevamiento socio-productivo y de recursos naturales.

El Acta no registra si se realizaron y/o incorporaron aportes de los miembros del CPI respecto a lo presentado, pero según lo planteado en la sección de Antecedentes del Programa, “luego de exponer, evaluar y debatir procedimientos técnicos y metodología para su implementación, los representantes indígenas aprobaron el Programa Nacional ‘Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas. Ejecución de la Ley 26.160’” (INAI 2007: 8).

Vemos entonces que en el Segundo Encuentro Nacional operó una dinámica similar a la del Primero, en el sentido de que se volvió a convocar a la totalidad de los representantes indígenas para avalar un documento pre-elaborado por agentes estatales. Esto es, la participación indígena pasó nuevamente por la *legitimación de las medidas del gobierno nacional en materia de política indigenista*. Esta vez, se trataba de un documento previamente “consensuado con” y “evaluado por” la Mesa de Coordinación del CPI (Acta N° 8); aquí, entonces, entraba a jugar una legitimación previa: la “Mesa Chica” ya había avalado el Programa, lo que se esperaba ahora era que lo hiciese todo el CPI. Es en función de eso que la modalidad de trabajo fue básicamente expositiva, informativa, desde el INAI hacia los representantes indígenas: se les presentó un trabajo ya realizado con el fin de obtener su aprobación.

Luego de un cuarto intermedio, se trabajó sobre la “encuesta social” o “relevamiento sociodemográfico” que se llevaría a cabo para recolectar información acerca de las características de cada comunidad -cantidad de miembros, actividades, relación con lo urbano, escolarización, salud, etc., información considerada necesaria para realizar cabalmente el diagnóstico de la situación territorial. En esta oportunidad, se instó al CPI a corregir el cuestionario tentativo elaborado por los profesionales del INAI para la realización de dicho relevamiento.¹⁰ Como veremos, los representantes indígenas realizaron aportes en verdad fundamentales, en tanto pusieron en juego un conocimiento producto de su experiencia que contribuía a perfeccionar el documento inicial. Pero en el diseño del cuestionario, en el tipo de preguntas que se incluyeron y en el propio por qué de esas preguntas seguía faltando su protagonismo. Se puso en juego así otra de las concepciones de “participación” ya señaladas: ésta pasaba por la *corrección del trabajo de los agentes estatales* por parte de los

¹⁰ Los días previos a la realización del Encuentro dicho documento circuló también por organizaciones indígenas y por la Dirección de Pueblos Originarios y Recursos Naturales, con el objetivo de presentar un texto lo más completo posible y que fuera consensuable entre los diferentes sectores que participarían del Encuentro.

representantes indígenas, pero no por la posibilidad de que lo hicieran por sí mismos y en sus propios términos, de acuerdo a sus propios intereses y expectativas.

Planteándose una instancia de trabajo en grupos, el cuestionario borrador pre-diseñado por el INAI fue entregado a los representantes para ser analizado, luego de lo cual los grupos presentaron sus devoluciones. En primera instancia, de acuerdo a lo registrado en Actas se manifestó acuerdo generalizado en cuanto a que la realización de tal relevamiento era necesaria. Por otro lado, los representantes plantearon consideraciones relativas a la planificación u organización del mismo, tales como que “se debe realizar un trabajo de concientización sobre la encuesta previa a su realización”, “tener un plan de trabajo con comunicación eficiente en fechas, hora para que los responsables de la comunidad se encuentren en el momento del relevamiento”, la necesidad de contar con traductor, y que cuando hubiera dos comisiones vecinales o dos pueblos (es decir, dos personerías jurídicas) habría que lograr que ambas estuvieran representadas en el relevamiento. Con respecto a los encuestadores, varios grupos respondieron que éstos debían ser miembros de la comunidad, previamente elegidos en asamblea y capacitados para ello. Otros interpretaban que los encuestadores eran parte del ETO, y señalaban entonces que debían ser propuestos por el CPI. En cuanto a los “informantes clave” que responderían la encuesta, las propuestas eran que éstos fuesen autoridades o referentes comunitarios, o bien que fueran elegidos en asamblea.

Por otro lado, los grupos realizaron sugerencias de modificación del cuestionario que apuntaban a flexibilizarlo y adecuarlo a las realidades comunitarias, ya que contemplaban la diversidad existente entre ellas. Eran aportes en cuanto a: precisar mejor la pregunta para obtener más información o no dar origen a confusiones, agregar más opciones en los listados de respuestas pre-definidas, modificar términos, mejorar la relación entre las preguntas, “adaptar la consigna a la realidad (educativa, sanitaria, etc.) de la provincia”, corregir errores del cuestionario, agregar preguntas sobre infraestructura, educación, salud, actividades económicas, etc. (Acta N° 8).

Al leer las correcciones efectuadas por los representantes del CPI y el modo en que enriquecen al cuestionario inicial, advierto lo fundamentales que resultaban para la buena realización de la encuesta social, porque partían del conocimiento nacido de la experiencia, conocimiento que sólo tienen aquellos que viven o han vivido en comunidades indígenas. Sin embargo, estas correcciones entraban en juego en el seno de una relación asimétrica entre los representantes indígenas y los funcionarios del Estado nacional: el documento “corregido” no sólo había sido elaborado por agentes estatales, sino que además, correcciones mediante, acabaría siendo definido por agentes estatales. Este momento del proceso da cuenta, entonces, de una participación que pasó por la propuesta no vinculante de modificaciones sobre

documentos previamente diseñados; modificaciones sobre las que, como hemos visto, en función del carácter consultivo del CPI los representantes indígenas no tenían la última palabra. Así, resulta sumamente significativa la demanda de uno de los grupos en cuanto a “Que se respeten las modificaciones que hacen los miembros del CPI y que no pase como en el Censo 2001, encuestas complementarias 2003/04 que no se respeta la consulta a los Pueblos Originarios.”

Paralelamente, los representantes de cada provincia realizaron “un análisis estratégico para la determinación del ETO”, acordando con el INAI una primera propuesta en cuanto a cuál sería en cada caso el organismo seleccionado para ejecutar el Programa.

Al día siguiente por la mañana, la agenda versó sobre la implementación del relevamiento territorial en ámbitos urbanos.¹¹ Trabajando nuevamente en grupos, los representantes indígenas expusieron sobre la existencia o no de comunidades urbanas de sus pueblos y provincias, cómo relevar los territorios de dichas comunidades, si la posesión y propiedad de sus territorios era comunitaria o individual, cómo actuar en el caso de comunidades con asentamientos dispersos, etc., destacando la necesidad de “consultar” siempre a la comunidad y al CPI y de contemplar todos los casos particulares respetando la decisión de los involucrados (por ejemplo, si una familia se asume o no “como parte de una nación o una comunidad”, si optarán por título individual en vez de comunitario y por lo tanto su territorio no será relevado, etc.)¹². Vemos aquí otra de las funciones principales del CPI en el proceso, en la que la participación habilitada pasaba por la *provisión de información y opinión a los agentes estatales*. Los representantes indígenas debían efectuar aportes sobre el relevamiento en comunidades urbanas, el cual presentaba dificultades adicionales que requerían de la propuesta de soluciones por parte de ellos. Pero, una vez más, se trataba de proveer de insumos al Estado nacional para que *éste* terminara tomando las decisiones finales.

En estas jornadas de discusión respecto al relevamiento, se reiteró la demanda por parte de los representantes indígenas de que en la ejecución (esto es, a nivel provincial) el CPI debía cumplir un rol, principalmente, de *contralor* del proceso, y paralelamente de *interlocutor* con el Estado y las comunidades (Acta N° 8). El Coordinador del Programa señala que:

¹¹ La metodología de intervención en ámbitos urbanos fue uno de los puntos de mayor complejidad, y de hecho no en todos los casos se aplica de la misma manera. A grandes rasgos, podemos decir que el territorio pasible de ser relevado es aquel que se utiliza de modo comunitario, por ejemplo, los espacios sagrados. En el caso de que no haya una ocupación o uso comunitario del territorio o que no se aspire a un título de propiedad comunitario sobre el mismo, no se realiza el relevamiento territorial sino sólo la identificación de la ubicación geográfica de la comunidad y el relevamiento sociodemográfico.

¹² El coordinador del Programa me explicaba en relación con esto que “como el relevamiento es territorial y es con el objetivo de acceder a un título de propiedad comunitaria, ahí tenemos una primer instancia que es si, por ejemplo, los miembros de la comunidad tienen como objetivo acceder a un título de propiedad comunitaria. O en el otro caso ostentan el territorio, y lo usan y lo ocupan de forma comunitaria. Si no, o sea bueno, hay un montón de casos que habrá que contemplarlos desde otro lugar, porque la ley no tiene ese grado de alcance.”

"obviamente, el pedido más fuerte es la participación de las comunidades y obviamente también de la representación indígena en esta política específica, como guardianes o como garantes de que el trabajo que se haga en cuanto a la delimitación territorial sea respetado siempre bajo un marco conceptual que tenga que ver con la cosmovisión, el respeto a las pautas culturales, a que la relación con el territorio es de esa manera, entendiendo que es una relación espiritual, entendiendo que es una cosmovisión, una relación totalmente cultural ancestral."

Nuevamente, este encuentro no estuvo dedicado exclusivamente al tema del relevamiento sino que la agenda incluía varios puntos más¹³. En estas discusiones las actas registran posturas respecto al rol del CPI que dan cuenta de la demanda de participación: "que dentro de ese programa nosotros CPI seamos la contraparte o sea los controladores", "realizar nosotros la encuesta", "el CPI debe reformular su estructura para tener más poder y protagonismo", "que el CPI defina normas ante el INAI para trabajar juntos en los criterios legales", "el CPI debe cumplir el rol político buscando todas las informaciones, archivos, espacios sagrados, lugar donde están los restos", "debemos seguir ganando espacios y ocuparlos en los distintos estamentos de gobierno como Salud, Educación, etc." (Acta N° 8). Pero estas demandas son, como plasman las propias actas, "sugerencias", "propuestas" realizadas por los representantes indígenas, sin carácter vinculante.

Esto da pie para reflexionar un momento acerca del rol de la agencia indígena en el proceso que estamos analizando. El énfasis de esta tesis en las construcciones *estatales* de "participación", particularmente en los condicionamientos impuestos a las prácticas de los representantes indígenas por parte de los agentes estatales, puede inadvertida e involuntariamente coadyuvar a una imagen de pasividad de dichos representantes y/o de dichos pueblos en general. Enfáticamente aclaro que no creo que hayan sido pasivos: lo que sí creo es que desde las agencias estatales se buscó generar un consenso acerca de cierta adecuación del rol de los agentes indígenas que encuadrara con dicha pasividad. Justamente, es eso lo que me interesa poner de relieve en este trabajo: la manera en que el propio Estado nacional fue condicionando esa participación indígena que tanto resaltaba en sus discursos, el contraste entre estos últimos y lo que de hecho se habilitó como participación. No pretendo negar los modos en que la agencia indígena cuestionó y disputó el carácter pasivo que desde

¹³ Por ejemplo, un informe de gestión de lo realizado por la Mesa de Coordinación desde su constitución hasta el momento del Segundo Encuentro, visitas de funcionarios de organismos nacionales para impulsar políticas destinadas a los pueblos indígenas, y debates (mayormente con la modalidad de taller con trabajo en grupos por provincia y/o región en base a un cuestionario pre-elaborado por INAI) sobre diversas propuestas vinculadas con: Ministerios de Trabajo y de Salud, Dirección de Pueblos Originarios y Recursos Naturales, UNESCO, restos arqueológicos, personerías jurídicas, constitución de un Consejo Consultivo sobre personería jurídica, Programa de Mediación Comunitaria, Convenio Ministerio de Educación – Ministerio de Desarrollo Social para Educación Intercultural, etc.

el Estado nacional se pretendía imprimir a su participación; simplemente, no fue ese el foco del análisis en esta oportunidad.

Tampoco lo fue la diversidad existente al interior de “los indígenas”. Si bien he procurado señalar algunos matices y diferencias, es posible que el centrar la mirada en “lo estatal” conlleve por momentos una imagen uniformizada de los pueblos y/o de los representantes indígenas, o bien una dicotomía Estado-indígenas como entidades homogéneas. Lejos de pretender marcar límites nítidos y uniformidades internas, lo que me interesa es subrayar el carácter asimétrico de la relación.

El siguiente episodio da cuenta de la complejidad de la cuestión, y es ejemplo de un cambio logrado por la agencia indígena y de la heterogeneidad inherente a estos actores.

La presencia de organizaciones indígenas en el Segundo Encuentro Nacional del CPI puede atribuirse a la lucha indígena que cuestionaba la restricción estatal a la participación vía monopolización de la interlocución legítima en la figura del Consejo. Miembros de organizaciones y representantes del CPI compartieron espacios de discusión en el marco del Encuentro. Ahora bien, cuando llegó el momento de tratar algunas cuestiones vinculadas con el funcionamiento de la Mesa de Coordinación y del CPI -propuesta de reglamento para ambos espacios, presupuesto y ampliación de la Mesa, evaluación de lo realizado por sus miembros hasta el momento, asistencia a las reuniones, comunicación entre la Mesa y los demás miembros del CPI, etc.- estas discusiones se realizaron de modo “interno”, esto es, sesionando únicamente los representantes del CPI y excluyéndose a los invitados indígenas que no formaran parte del mismo. Esta situación, que muestra cómo el criterio de legitimidad planteado desde el Estado fue esgrimido por los propios miembros del Consejo para marcar diferencias respecto a otros indígenas, generó malestar entre algunos miembros de organizaciones invitadas que consideraban que tal división era innecesaria o bien que apuntaba a ocultar el modo en que funcionaba el Consejo.

En esta última dirección, cabe mencionar una carta que circuló por distintos medios aquellos días e incluso fue leída en el marco del Encuentro y, según consta en el Acta, repudiada por el CPI¹⁴. El documento, que llevaba por título “Carta abierta a nuestros hermanos indígenas de Argentina y el CPI”¹⁵, estaba firmado por miembros de organizaciones indígenas¹⁶ y fechado

¹⁴ “Se realiza un fuerte rechazo por la Asamblea a la carta de Zambrano que sólo destruye” (Acta N° 8).

¹⁵ Disponible en <http://argentina.indymedia.org/news/2007/03/495082.php>, acceso 26/01/2012.

¹⁶ “Gabino Zambrano (Consejo Consultivo Indígena de la Prov. Bs.As.), German Canhue (Asociación Willi Kalkin), Carmelo Sardinias (Organización Tawantinsuyo), Luisa Mamani (Raíces de América), Teofila Vargas (Consejo. Ind. Capital Federal), Medrano Elias (Org. Calfucura), Asuncion Aguirre (Org. Guaraní Monte Grande), Delia Subelza (Org. Kolla de Merlo), Raul Mena (Federación Guaraní de Salta), Lucia Molloja (Mov. Madre Tierra) Y otros...”

en Buenos Aires el 11 de marzo de 2007. Los párrafos que siguen constituyen un extracto del mismo:

“En el Hotel Las Clavelinas, Ruta Panamericana Km 43,5, desde el 8 hasta el 13 de marzo se encuentran reunidos los miembros del CPI, convocados por el INAI en el más absoluto silencio, herméticamente amurallados, *aislados, desinformados y condicionados* sesionan estos hermanos indígenas *compelidos a suscribir compulsivamente y ligeramente* actos que comprometen gravemente a la totalidad de los intereses de los pueblos indígenas de Argentina.

Ante tal situación, nos vemos en el deber de expresar algunas consideraciones a todas las comunidades y organizaciones de los pueblos indígenas de nuestro país, incluidos los hermanos del CPI, llamando a la PARTICIPACION en cuestiones que nos afectan directamente a todos los indígenas para evitar lamentables consecuencias para el presente y futuro de los pueblos indígenas.

Sobre el punto y de acuerdo con el dictamen de la justicia, el CPI no es la expresión de la voluntad genuina y real del Gobierno para la participación de las comunidades indígenas, sino que *tal “participación” y “decisión” es una ficción que encubre una simulación y fraude a un tramposo engendro jurídico*, una de las tantas argucias y chicanas administrativas y jurídicas desplegadas durante años por el Estado para burlar una sentencia judicial a favor de los pueblos indígenas en el Juicio AIRA contra el Estado Nacional por incumplimiento de la ley 23.302. No habiéndose cumplido con la Autarquía (administrativa, jurídica y financiera) de su organismo de aplicación el INAI, ni la conformación del Consejo de Coordinación en el que deben participar los pueblos indígenas, que prescribe el art. 5to de dicha ley y la sentencia judicial, el INAI no tiene ninguna relevancia para cumplir con las prescripciones de la ley. En tales condiciones, *el CPI deviene ilegal, siendo sus actos y resoluciones por tanto ilegales, ilegítimas e inconstitucionales y susceptibles de ser viciadas de nulidad absoluta.*

A esta manifiesta ilegalidad, debemos lamentablemente agregar como *el mecanismo de funcionamiento del CPI ha devenido en un instrumento para legitimar la larga morosidad e inoperancia del Estado en sus inexcusables obligaciones* por el incumplimiento de los derechos indígenas consagrados en la Constitución y las leyes.

Ello es así, porque *el CPI, es un instrumento casi excluyente de un sector* [nombre de pueblo indígena], con oscuros y despreciables propósitos que se arrogan la facultad de hablar por todos los pueblos indígenas de Argentina. (...) Son estos despreciables sujetos *organizados para la rapiña y la división*, que se encuentran manipulando el CPI y forman parte de los 12 [la Mesa] para garantizar impunidad a sus fechorías. Así se explica, sus reuniones secretas bajo las sombras de la noche, el ocultamiento de información, la falta de debate, transparencia y participación, marco propicio para gestar sus malvados designios. Paradójicamente hasta son premiados con cargos públicos en nombre de los pueblos indígenas argentinos...” (mi énfasis).

Esta carta se enmarca en el conflicto entre la Asociación Indígena de la República Argentina (AIRA) y el INAI por los incumplimientos de este último en lo relativo a la conformación del Consejo de Coordinación (ver capítulo 1). Según la AIRA, y tal como puede apreciarse en la carta, el CPI no era expresión de cumplimiento de la ley 23.302, y por tanto devendría “ilegal” más allá de su accionar concreto. Se trata entonces de un documento escrito por un sector del movimiento indígena que se oponía al CPI *per se* y disputaba espacios dentro del INAI, postura que no era compartida por la totalidad de las comunidades y organizaciones. De este modo, no pretendemos tomar dicha carta en forma transparente como una denuncia o un reclamo de participación representativo de *todos* los indígenas.

No obstante, vale la pena reparar en ella en tanto nos ofrece una voz distinta que relativiza los alcances de la participación del CPI. Por un lado, advertimos las acusaciones respecto al

aislamiento y la desinformación con que estaba sesionando el Consejo, ambos tendientes a condicionar a sus miembros para que legitimaran medidas que en verdad atentaban contra los intereses de los pueblos indígenas. Por otro, y en el sentido de discutir la dicotomía Estado – indígenas como compartimentos opuestos e internamente uniformes, notamos el señalamiento de que esta manipulación no era ejercida sólo por parte de los funcionarios del INAI sino también por algunos miembros de la Mesa de Coordinación, quienes procurando conseguir réditos para sí fomentarían la división entre *hermanos* indígenas, les ocultarían información y evitarían una participación abierta.

3.4 El decreto reglamentario

Otro de los puntos tratados durante el Segundo Encuentro fue un proyecto de decreto reglamentario de la ley 26.160. Según se narra en la sección de Antecedentes del Programa, dicho proyecto se encontraba “ya avalado por la Mesa Coordinadora del CPI” (INAI 2007: 8) al momento de su presentación en el Encuentro¹⁷. El acta de aval manifiesta que “luego de dar lectura, analizar y debatir el citado proyecto, la Mesa Coordinadora del Consejo de Participación Indígena *introduce sus aportes y modificaciones y manifiesta su AVAL* a fin de elevar el proyecto de Decreto Reglamentario de la Ley 26.160 al Poder Ejecutivo Nacional.” Nuevamente, se planteaba una idea de “corrección” por parte de los representantes indígenas de un texto pre-formulado por funcionarios del Estado; en este sentido la figura del aval aparece justamente como legitimación de una medida elaborada *por otros*.

En Las Clavelinas, el proyecto de reglamentación “se consulta y acuerda” (INAI 2007: 8) con la totalidad de los representantes indígenas. El Acta del Encuentro registra algunas sugerencias realizadas por ellos, tales como que las provincias adhirieran a la norma a través de sus legislaturas provinciales, que se incluyera a las comunidades urbanas en el art. 4 y “que el relevamiento contemple a todos” (Acta N° 8). Estas sugerencias, no obstante, no aparecen recogidas finalmente en el texto, dando cuenta nuevamente del carácter no vinculante de las mismas y del hecho de que no eran los representantes indígenas quienes definían el contenido final de los documentos.

Mediante Decreto Reglamentario N° 1122/07, publicado en el Boletín Oficial el 27 de agosto de 2007, el Poder Ejecutivo Nacional procedió a la reglamentación de la ley 26.160, planteando entre sus Considerandos

“Que, el INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS, a los efectos de garantizar *la participación y la consulta* a los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas, ha creado mediante Resolución N° 152 del 6 de agosto de 2004 el

¹⁷ No obstante, el acta de aval está fechada el 13 de marzo de 2007, último día del Encuentro.

Consejo de Participación Indígena, *el cual ha expresado su conformidad a la presente medida* (mi énfasis).”

Vemos cómo el lenguaje resulta de lo más significativo, en tanto “la participación y la consulta” devienen mera expresión de conformidad respecto a una medida que aparece como ajena, sin que quede del todo claro de qué modo se había dado la intervención indígena en el proceso. Esta ambigüedad en la forma de referirse a las funciones concretas que el CPI había asumido en relación con la formulación de la ley y del programa se reitera en distintos documentos oficiales al respecto, en los que la participación aparece como consulta, otorgamiento de aval, expresión de consentimiento, representación formal, presencia en determinados espacios, acompañamiento en ciertas tareas, como si todo fuera más o menos lo mismo.

Esta ambigüedad se sustenta en parte en el hecho de que, si bien el marco legal y constitucional argentino contiene ciertas prescripciones en cuanto a la necesidad de garantizar la participación indígena, carece de consideraciones respecto a las modalidades concretas de implementación de la misma. No existen regulaciones o prácticas administrativas institucionalizadas acerca de cómo deben participar estos pueblos (CELS, ODHPI et al. 2011). Esto permite que, en principio, *cualquier* política, programa, ley, etc. en la cual intervenga *de algún modo* uno o más indígenas sea catalogada como “participativa”, lo cual remite, en verdad, a un amplio espectro de posibilidades. El paraguas de sentidos que engloba la categoría de “participación” sumado a la falta de reglamentación de la misma en el campo jurídico habilita al Estado nacional a afirmar que en el proceso de formulación de la ley 26.160 y el programa Re.Te.C.I. hubo participación indígena sin que, en principio, nadie pueda discutirlo. Justamente, es por eso necesario problematizar dicha participación, analizar cómo se puso en práctica concretamente. Al hacerlo, vemos primeramente que no se trata de una cuestión que pueda plantearse en términos dicotómicos (“hubo” o “no hubo” participación), sino que distintas concepciones de “participación” se fueron poniendo en juego en distintos momentos del proceso. Por otro lado, vemos cómo se hace patente la observación de varios autores en cuanto a que, como la participación tiene una carga valorativa automáticamente positiva (ya que se asume que involucra algún grado de inclusión en la toma de decisiones, que es intrínsecamente democrática y que conduce *per se* a un proceso de transformación social) se convierte entonces en una plataforma que puede ser utilizada para construir consensos “artificiales”, en el sentido de que las diferencias entre los proyectos políticos de -en nuestro caso- representantes indígenas y funcionarios estatales quedan desdibujadas mediante la apelación al mismo lenguaje de la participación (Cuadriello Olivos 2008, Cunill 1991, Dagnino 2006, Menéndez 1998).

Volviendo al decreto reglamentario, éste designaba al INAI como autoridad de aplicación de la ley, habilitándolo a aprobar los programas necesarios para la correcta implementación del relevamiento, los cuales “deberán garantizar la cosmovisión y pautas culturales de cada pueblo, y la participación del Consejo de Participación Indígena en la elaboración y ejecución de los mismos, en orden a asegurar el derecho constitucional a participar en la gestión de los intereses que los afecten” (art. 3). Por un lado, los lineamientos generales del relevamiento quedarían asentados en el Programa nacional sobre el cual se venía trabajando; por otro, para incorporar las particularidades locales y profundizar la incidencia indígena cada provincia contaría con un programa propio, el cual sería formulado por el ETO a partir del Programa nacional y en interlocución con los representantes del CPI de la provincia, y posteriormente aprobado por el INAI. Vemos entonces que la participación indígena en la formulación de los programas provinciales se daría, nuevamente, a través del espacio institucional del CPI.

3.5 La creación del Programa Re.Te.C.I.

Dos meses después, el INAI procedió al dictado de la Resolución 587 del 25 de octubre de 2007, mediante la cual quedaba formalmente creado el Programa Nacional “Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (Re.Te.C.I.)– Ejecución de la Ley N° 26.160” -no obstante, aún deberían pasar varios meses para que éste comenzara a implementarse, debido a que no se dispondría de los fondos hasta la nueva apertura de presupuesto.

El texto de la resolución reiteraba entre sus Considerandos un extracto de un documento presentado al CPI al inicio del proceso¹⁸ en el que el INAI señalaba que

“en la convicción de que se trata de un proceso ligado al fortalecimiento de las formas de organización de los Pueblos y sus Comunidades, es fundamental impulsar el *protagonismo del Consejo de Participación Indígena -CPI-* creado por Resolución N° 152/2004, *en la construcción de las orientaciones de este Relevamiento*, para que sea acorde a las aspiraciones y demandas de cada Pueblo Indígena” (mi énfasis).

Por otra parte, los Considerandos resaltaban que

“el Programa cuya creación se impulsa a través de la presente, ha sido *puesto en consideración* del Consejo de Participación Indígena -CPI- y éste ha *expresado su aval* sobre su contenido y directrices, teniendo en cuenta que el Programa deberá garantizar la cosmovisión y pautas culturales de cada pueblo” (mi énfasis).

Una vez más podemos apreciar, a partir de los extractos citados, lo difuso de la noción de “participación” y una ambivalencia que hemos señalado más arriba. Si la primera frase hace pensar en un rol activo del CPI en la formulación del Programa de relevamiento, la última en cambio conlleva una sensación de exterioridad del Programa respecto a los representantes

¹⁸ En los encuentros regionales del CPI, este párrafo introducía la lista de preguntas entregadas a los representantes indígenas para recoger sus opiniones y sugerencias sobre el relevamiento.

indígenas, en el sentido de algo elaborado por otros que se presenta al CPI con el fin de obtener su aprobación. Lo interesante es que ambos sentidos coexistían -y se mezclaban- en la perspectiva con que desde el gobierno nacional se abordaba la cuestión de la intervención indígena en el proceso, de modo que *ser protagonista* y *expresar aval* eran ponderados casi como sinónimos.

3.6 La participación indígena según el texto del Programa Re.Te.C.I.

Este apartado tiene como finalidad presentar los lineamientos generales del Programa de relevamiento territorial con especial énfasis en los actores que intervendrían en su implementación y los roles de cada uno. Dicho documento constituye el fruto del proceso que hemos venido reconstruyendo hasta aquí, de modo que el objetivo es analizar cómo quedó planteada desde el diseño del Programa la participación indígena en la ejecución del mismo, teniendo en cuenta que el propio diseño había contado con intervención indígena.

El Objetivo General del Programa Re.Te.C.I. consiste en realizar el relevamiento técnico, jurídico y catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas en forma tradicional, actual y pública por las comunidades indígenas. Con ello, el INAI pretende no sólo generar las condiciones tendientes a la instrumentación del reconocimiento de la posesión y propiedad comunitaria, sino también “promover la participación indígena -a través del CPI- en la elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos que deriven del Programa” (INAI 2007: 9), “requerir la participación ‘efectiva’ del CPI a través de todo el ciclo del programa” e “involucrar a los pueblos indígenas -a través del CPI- en la implementación, el monitoreo y la evaluación del programa” (INAI 2007: 9, comillas en el original).

Como podemos ver, la participación indígena es colocada como uno de los objetivos del relevamiento, en un pie de igualdad con la generación de condiciones que favorecieran la lucha por los títulos comunitarios. Esto le otorga ciertamente gran importancia, en tanto aparece como un fin en sí mismo (Saldívar Tanaka 2007).

Por otro lado, se observa un interés por dejar en claro que tal participación se daría fundamentalmente a través de *un* órgano: el Consejo de Participación Indígena. Tal insistencia resulta significativa, pudiendo ser interpretada como una demanda de los representantes del CPI en cuanto a que su injerencia en el relevamiento quedara plasmada ya desde los objetivos del programa, y/o como una actualización de la restricción por parte del Estado nacional en cuanto a cuál sería el espacio legitimado desde el cual “participar”. En cualquier caso, el CPI

quedaba nuevamente recortado como actor de peso con poder de incidencia, diferenciándose de otras formas de representación y organización indígena¹⁹.

La aclaración de que se requeriría la participación *efectiva* del CPI también resulta significativa, ya que alude a las numerosas ocasiones en que los pueblos indígenas “participaron” en iniciativas estatales sin tener incidencia real en las mismas, y destaca la voluntad de distanciarse de dichas situaciones. Al mismo tiempo, las comillas en “efectiva” resultan sugerentes: en tanto podemos asumir que la intención era remarcar gráficamente el término para dar cuenta de su importancia, la modalidad elegida resulta algo confusa, en tanto las comillas hacen pensar en algo que no es exactamente lo que la palabra significa.

De acuerdo al diseño del Programa, la implementación del relevamiento se realizaría a través de un Equipo de Coordinación dependiente de la Dirección de Tierras y Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Re.Na.C.I.) del INAI, promoviendo paralelamente la coordinación de trabajo y recursos entre actores estatales y sociales de distintas jurisdicciones. Por un lado, buscando lograr una articulación entre los niveles nacional y provincial, se preveía que el INAI firmara con los gobiernos provinciales un convenio de colaboración en pos de la ejecución del Programa. Por otro, en cada provincia se constituiría un Equipo Técnico Operativo (ETO) encargado de llevar adelante el relevamiento, siendo los organismos facultados para constituirse en ETO aquellos enumerados en la Ley 26.160: institutos aborígenes provinciales, universidades nacionales, etc. En vistas a la selección de este equipo, los delegados del CPI provincial presentarían una o más propuestas de ETO ante el INAI, que se reservaba la decisión final. Una vez designado el ETO, éste debería formular un Programa Provincial de Relevamiento Territorial respetando ciertos requisitos, el cual sería evaluado por el CPI de la provincia y por el INAI. En caso de resultar aprobado, se celebraría un convenio entre el instituto indigenista y el organismo en cuestión para dar comienzo luego a la implementación. Así, eran los profesionales o “técnicos” del ETO los que elaborarían el programa provincial, mientras que el rol del CPI sería corregirlo, evaluarlo, quedando la última palabra en manos del INAI.

En esta modalidad de ejecución descentralizada, se preveía la conformación en cada provincia de una Unidad Provincial (UP) en la cual articularan los delegados del CPI, el ETO y un representante del Poder Ejecutivo provincial designado por el gobernador. Con respecto a esto señala el Coordinador del Programa que

¹⁹ Aquí cabe señalar que el texto de la ley 26.160 permite en principio pensar en tres instancias de participación indígena previstas para la realización del relevamiento: el CPI, los institutos aborígenes provinciales (siempre y cuando estén integrados por indígenas, lo cual no ocurre en todos los casos) y las organizaciones indígenas. Sin embargo, sólo el primero de estos espacios tiene desde los lineamientos del Programa un rol asegurado en todos los casos, quedando la intervención de los otros dos sujeta a las situaciones particulares de las distintas provincias.

"son muchos los actores por eso *no es sólo participativo para los indígenas sino que somos un país federal, tienen que estar las provincias* porque hay tierras fiscales provinciales, tierras fiscales nacionales, privados, ejército, iglesia, parques nacionales, reservas provinciales... entonces, en lo que tiene que ver con la coordinación, obviamente está el INAI como organismo ejecutor, pero también está el organismo que esté a cargo del Equipo Técnico Operativo que sería el ETO -ya sea una universidad o un organismo provincial, con el aval del CPI -, el CPI , y un representante provincial."

Las jerarquías entre los tres grupos de actores aparecen desdibujadas; según afirma el Coordinador, en la UP estarían "todos en una misma mesa, iguales".

Paralelamente, se dejaba asentado en el Programa que el INAI estaría facultado para evaluar excepciones a dicha metodología de implementación "de acuerdo a las realidades provinciales" (INAI 2007: 26). Es así que en las provincias donde por algún motivo no se constituye la UP²⁰, o bien en comunidades cuya situación territorial se considere de extrema gravedad ameritando un abordaje urgente, se adopta una modalidad de ejecución centralizada, en la cual el relevamiento es realizado directamente por el INAI mediante la intervención en campo de Equipos Técnicos de Ejecución Central.

Estos son entonces los principales actores que intervendrían en el proceso de implementación del Re.Te.C.I. Veamos ahora cuáles son los roles que, según lo establecido en los lineamientos del Programa, fueron asignados a cada uno.

La *Mesa de Coordinación del CPI* había sido, como hemos visto, la encargada de "acompañar en la definición de los parámetros para la confección del programa" (INAI 2007: 28). Durante la implementación del mismo le correspondería definir criterios para la distribución del Fondo Especial, determinar contenidos de difusión de la ley, participar junto al INAI en una evaluación continua del Programa integral, intervenir a solicitud de los CPI provinciales en aquellas UP con inconvenientes, y buscar junto con el INAI mecanismos de intervención en aquellos pueblos que aún no posean comunidades registradas.

Correspondería al *CPI de cada provincia* proponer ante el INAI al ETO, participar en la evaluación técnica del programa provincial presentado por el ETO²¹, proponer técnicos de confianza ante el ETO junto a las comunidades, articular con el ETO la difusión en las comunidades, planificar con los referentes comunitarios la realización del relevamiento, acompañar en la ejecución del programa provincial, articular a las comunidades con el ETO,

²⁰ De acuerdo al relato de profesionales vinculados al proceso a través de un ETO o de Ejecución Central, el principal motivo por el cual no se constituyen estas Unidades Provinciales son "cuestiones políticas" – específicamente, la reticencia de ciertos gobiernos provinciales a reconocer sea la existencia de pueblos indígenas, o bien sus derechos territoriales, lo cual redundaría en una negativa a implementar el relevamiento.

²¹ Este consiste en una propuesta de planificación del relevamiento en la provincia, que incluye plazos y etapas de ejecución, cronograma de actividades, tipo y número de técnicos que integran el ETO, funciones específicas de cada uno, modalidad de articulación con el CPI y el gobierno provincial, presupuesto tentativo, recursos necesarios para la implementación (camionetas, GPS, etc.), etc.

actuar como contralor del ETO, reemplazar a los técnicos que no se desempeñasen adecuadamente, monitorear y evaluar informes de avance y eventualmente sugerir rescisión del convenio ante grave incumplimiento del ETO. Este rol del CPI como contralor del ETO, que implica que (al menos en teoría) los integrantes de este último deben rendir cuentas ante los primeros pudiendo ser desvinculados por ellos en caso de mal desempeño, es uno de los aspectos más valorados por los representantes indígenas, así como un logro producto de las demandas y preocupaciones planteadas en las instancias de formulación del programa.

El rol de las *comunidades* consistiría en “participación activa” (INAI 2007: 28) durante las distintas etapas del relevamiento territorial, así como en el relevamiento de la organización comunitaria. En principio, notamos que esta falta de especificidad contrasta con los otros roles, que se encuentran más pautados.

En cuanto a los actores no indígenas, dentro del *Equipo de Coordinación* del Programa el Coordinador General sería el responsable de organizar junto con la Dirección de Tierras y Re.Na.C.I. las distintas etapas del Programa, articulando tareas con los integrantes del CPI, los ETO y los representantes de los gobiernos provinciales. Debería acompañar en la formulación y ejecución de los Programas Provinciales, así como coordinar las labores de implementación del relevamiento desde el nivel centralizado.²² Una cuestión importante a mencionar es que algunos miembros del CPI demandaron la co-coordinación indígena del programa, esto es, que además del coordinador designado desde el INAI hubiera un co-coordinador indígena para poder aportar una mirada más cercana a los pueblos. Sin embargo, esto no se logró: la estructura organizativa del Re.Te.C.I. a nivel nacional no contempla la participación indígena del mismo modo que la de las Unidades Provinciales, ya que si en estas últimas el equipo técnico, el representante provincial y los miembros del CPI son presentados en un plano de igualdad o labor conjunta, en aquella la dirección recae exclusivamente en manos no indígenas, dando cuenta de que no todos los espacios son permeables a la participación.

A nivel provincial, el *Equipo Técnico Operativo* tendría la función de ejecutar y administrar el Programa respetando los plazos y condiciones establecidos en el convenio firmado con INAI, transmitir y actualizar los avances e información del relevamiento territorial al banco de datos del INAI, remitir continuamente al INAI toda la información de GPS para la confección y

²² Además, el Equipo se compondría de distintas áreas: Asesoría Legal, constituida por abogados que se ocuparían de las consultas relacionadas con el Programa; Monitoreo, compuesta por técnicos que deberían ir actualizando la información de las distintas regiones; Georreferenciamiento, integrada por técnicos encargados de establecer los procedimientos de georreferenciamiento, utilización de GPS, mapeo y pautas de relevamiento catastral, así como de realizar la capacitación en uso de GPS - a ellos se sumarían técnicos para la generación de un Banco de Datos de la información recibida y el volcado de la información georreferenciada. El Equipo contaría además con un administrativo encargado de la Secretaría del Programa y con técnicos contables que integrarían el Área de Administración.

actualización de la cartografía, articular acciones con los representantes del CPI y del gobierno provincial, e informar a la UP.

El *representante del gobierno provincial* es un organismo o funcionario designado por el Poder Ejecutivo de cada provincia que debería promover la incorporación del relevamiento territorial en las políticas públicas provinciales, facilitar la participación de los representantes del CPI, articular el ETO con organismos provinciales (tales como catastro, institutos, etc.), poner a disposición de la UP toda la información y registros provinciales útiles a la correcta ejecución del programa, optimizar el uso de los recursos provinciales aplicados al relevamiento, y acompañar las acciones necesarias para la regularización dominial de las tierras relevadas.

El Manual de Procedimientos (INAI 2007, Relevamiento Territorial Ley N° 26.160, Manual de Procedimiento, Sistema Jaguar) profundiza sobre la metodología de implementación. El proceso de relevamiento se encontraría organizado por etapas. La primera de ellas es la de *difusión*, que consiste en la presentación de la ley y el programa ante las comunidades por parte del CPI y el ETO provinciales, con materiales gráficos y/o audiovisuales especialmente diseñados por ellos para tal fin. Posteriormente, se procedería a la *capacitación* de algunos miembros de cada comunidad elegidos en asamblea con el objetivo de que pudieran realizar por sí mismos el relevamiento tanto social como territorial. Por un lado, esta capacitación se orientaría hacia la aplicación como encuestadores del relevamiento sociodemográfico, luego llamado “Cuestionario Socio-Comunitario (CUESCI)” (como vimos, un instrumento de recolección de datos elaborado por el INAI y puesto a consideración del CPI en el Segundo Encuentro Nacional) que sería aplicado a partir de entrevistas a “informantes clave”. Por otro, el ETO capacitaría a los miembros de las comunidades en el manejo de GPS para la posterior toma de puntos en terreno. A partir de ello, se procedería a la *aplicación del CUESCI* y al *levantamiento territorial* propiamente dicho.

Vemos entonces que la metodología recoge algunas de las demandas planteadas por los representantes indígenas durante los encuentros regionales, particularmente en cuanto a la importancia de la difusión en comunidades, la realización del relevamiento por parte de sus miembros, y la capacitación a estos últimos.

El Programa prevé la implementación del Sistema Jaguar, un sistema de información geográfica destinado a generar un modelo de la situación territorial relevada. Se busca que las comunidades puedan definir su territorio según el uso cotidiano del suelo y de otros recursos; según explica el Coordinador del Programa: “la comunidad es quien dice cuál es su territorio, cómo lo ocupa, para qué lo ocupa, desde cuándo lo ocupa, en dónde tiene sus cuestiones productivas, en dónde tiene sus cuestiones dentro del territorio ya sea cementerios o sitios

ceremoniales, sitios arqueológicos...” Para eso, se plantea como primera instancia la construcción de una *narrativa comunitaria*, esto es, la redacción de un texto a partir del relato de miembros de la comunidad que debe incluir todos los aspectos que hacen a la forma de vida de la misma, de modo de ir identificando los elementos del territorio. Según lo planteado en el Manual, lo ideal es que jóvenes, adultos y ancianos, mujeres y hombres intervengan en la construcción de este relato para enriquecerlo con una diversidad de perspectivas en base a los distintos usos que hacen del territorio; de no ser esto posible se prevé la participación de “informantes clave” “siempre que representen al resto de los miembros” (Manual de Procedimiento: 10). En este sentido, el representante del pueblo guaraní de Salta me explicaba que estos “informantes” suelen ser las autoridades y ancianos de la comunidad, por ser los que mejor conocen el territorio. A partir de la narrativa, los miembros de la comunidad confeccionarían un *croquis* en el cual quedarían representados todos los componentes territoriales con sus correspondientes relaciones espaciales; “ahí (las autoridades comunitarias) definen cuál es el límite de cada territorio de cada comunidad”. A su vez, el croquis iría acompañado por un conjunto de tablas donde los técnicos del ETO volcarían las características principales de los componentes territoriales.

El siguiente paso previsto tiene lugar en terreno, donde los elementos plasmados en el croquis serían localizados con el GPS por los miembros de la comunidad designados y capacitados para ello y los técnicos del ETO. Tomadas las marcaciones y resguardadas en papel, se procedería a la confección de un acta que manifestara el acuerdo entre las partes sobre el trabajo realizado, firmada por los miembros de la comunidad y del ETO que intervinieron en el levantamiento y, de ser posible, una autoridad comunitaria. El acta también requiere del aval del CPI: en palabras del representante guaraní, “somos los que avalamos también eso entonces sí tenemos que firmar. (...) Tienen que revisar, la gente del CPI son el órgano contralor de este proyecto, como que controlan digamos los trabajos que se están haciendo.”

Vemos entonces que, al menos desde lo programático, las comunidades son involucradas en la implementación del programa a nivel local, en tanto sus miembros realizan o acompañan la delimitación de sus territorios y avalan la cartografía resultante. En este sentido, los entrevistados destacan no sólo la figura de contralor de los miembros del CPI respecto a los ETOs, sino también el rol de las comunidades en el relevamiento. Advierto en efecto que es en esta etapa de ejecución de la política pública, en contraposición con la de formulación, donde se plantean instancias más definidas de intervención indígena y mayores posibilidades de injerencia (algo que no obstante tampoco está exento de conflicto y varía según los modos en que se implementa localmente el programa). Esto no es casual y, como profundizaremos en el próximo capítulo, se vincula con los modos en que la participación es comprendida en el

contexto neoliberal, en que los sujetos pueden acceder a instancias de ejecución pero son excluidos de las de decisión (Cuadriello Olivos 2008, Dagnino 2006).

A continuación, el ETO realizaría trabajo en gabinete, confeccionando la cartografía del territorio. Ésta sería luego presentada a la comunidad, que tendría la opción de aprobarla o rechazarla. En este último caso, el Sistema plantea que deberán efectuarse modificaciones o bien realizarse nuevas mediciones hasta lograr un acuerdo en la georreferenciación del territorio. En palabras del Coordinador:

“La cartografía resultante merece la aprobación de las autoridades y de la comunidad en su conjunto, o sea, si no nos avalan la cartografía -dentro de la metodología está puesto de esta manera- hay que volver a corregirlo hasta que la comunidad esté conforme con que lo que se puede identificar en esa cartografía, en esa plancheta, en ese plano, es lo que realmente ellos ostentan y reconocen como su ocupación actual, tradicional y pública”.

Finalmente, una vez aprobada la cartografía, la misma sería remitida al INAI junto con todos los otros documentos producto del proceso de relevamiento, pasando a formar parte de la Carpeta Técnica²³ de cada comunidad (INAI 2007, Relevamiento Territorial Ley N° 26.160, Manual de Procedimiento, Sistema Jaguar). Dicha Carpeta, que constituye entonces el producto final del Programa,

“avala digamos la posesión tradicional de la comunidad en ese espacio territorial, la identifica digamos, pero después de ahí a obtener un título... comunitario, a inscribir el título comunitario de la comunidad es otro paso que todavía se tiene que dar (...) (la Carpeta Técnica) dice, bueno, ‘tal comunidad está en tal lugar, tiene tal cantidad de gente, que ocupa este espacio territorial aproximadamente’, y hasta ahí.”

Esto me decía un colaborador del CPI, recalcando que la cuestión de la titularización no es resuelta por este Programa. Por su parte, el Coordinador del Programa señalaba que la Carpeta Técnica constituiría una herramienta para que la comunidad continúe luchando por su territorio,

“pero con el reconocimiento del Estado nacional, esa sí es la parte inédita, que el Estado diga ‘aquí hay ocupación actual, tradicional y pública de la comunidad tal, en la provincia de, en el año tal, en la fecha tal’, entendiendo que obviamente el objetivo a perseguir es el título de propiedad comunitaria”.

²³ Otro componente de la Carpeta Técnica es el *informe histórico-antropológico* que fundamente la ocupación actual, tradicional y pública del territorio que ocupa la comunidad. Mediante la confección de este informe, se busca dar cuenta de la relación material y simbólica que las comunidades indígenas mantienen con los territorios que ocupan, así como también de los procesos históricos que determinaron su situación actual. Para ello se prevé trabajo de campo por profesionales del Área Social del ETO en el que se recogería el testimonio de las comunidades, así como la inclusión de antecedentes de orden bibliográfico y documental. Asimismo, se espera que la Carpeta presente el *dictamen jurídico* que incluya el estudio de títulos relevado y el desarrollo de las estrategias jurídicas correspondientes a la condición dominial que ostente el territorio demarcado, tendiente a la efectiva instrumentación del reconocimiento constitucional de la posesión y propiedad comunitaria (Cuadernillo de difusión INAI *circa* 2010). Estos dos componentes no figuran como tales en el Programa de 2007, habiendo sido desarrollados con posterioridad.

3.7 Algunas palabras sobre la implementación

Si bien el foco de esta tesis consiste en el proceso de formulación de una norma y de la política pública diseñada para implementarla, y no en la puesta en práctica de la misma, no puedo dejar de señalar que la implementación de la ley 26.160 ha encontrado enormes dificultades, lo cual llevó entre otras cosas a la necesidad de prorrogarla por tres años (hasta noviembre de 2013, en virtud de la Ley 26.554 sancionada a fines de 2009). Aquí me referiré brevemente sólo a algunas de ellas.

En primer lugar, los conflictos con los gobiernos provinciales aparecen reiteradamente -sobre todo en las entrevistas, pero también en documentos institucionales- como el principal obstáculo para la realización del relevamiento -algo que, como hemos visto, los miembros del CPI ya anticipaban durante la formulación del Programa. La “conurrencia” de los Estados provinciales habilitada por el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional se traduce en este caso en una situación en la que el gobierno de cada provincia juega un papel determinante, en tanto puede aplicar o rechazar la ley, facilitar o entorpecer su implementación. Esto hace que las situaciones sean muy diversas, habiendo provincias que han avanzado con el relevamiento mientras que en otras -la mayoría- éste se encuentra demorado o directamente estancado.

Ahora bien, el hecho de que la provincia aparezca como determinante de la realización o el estancamiento del relevamiento hace pensar en cuál es entonces el papel del Estado nacional en lo relativo a garantizar la implementación del mismo. Si la concreción de las distintas cuestiones en las que se había podido avanzar en la etapa de diseño del Programa se encuentra ahora sujeta a las voluntades de los gobiernos locales, esto sugiere que el Estado nacional pudo colocarse -mientras se formulaba el Programa- en un rol de habilitador meramente “prescriptivo” o “programático”, sin que ello implicara luego capacidad de llevar a la práctica lo que se había acordado con el CPI. Y ahora, es la provincia la principal responsable de las dificultades del relevamiento, mientras atenta contra la “voluntad política” del Estado nacional.

En esta línea, un miembro del Equipo de Ejecución Central del INAI señalaba que si bien muchas de las falencias en la implementación se deben a trabas planteadas desde el nivel provincial, no puede negarse que el Estado nacional también es parcialmente responsable de ello:

“creo que el programa y la ley no tienen el peso y el lugar que deberían tener como política de Estado, entonces también digamos... hay un ‘permiso’ entre comillas, hay un retraso que también, para mí son las dos partes, digo... (...) en las provincias es un desastre lo que pasa, pero acá es un poco tibio porque tampoco se le da la importancia que tiene que tener.”

Otro foco de conflicto, anticipado también por el CPI, está constituido por los Equipos Técnicos Operativos (ETOs), algunos de cuyos integrantes se desempeñan de modo adverso a las comunidades y toman decisiones unilateralmente sin intervención del CPI de la provincia. Esta práctica, que parece ser bastante difícil de desarraigar, también ha generado roces entre el CPI y el INAI. Distintas actitudes -recogidas en las entrevistas o el análisis de documentos- dan cuenta de que tanto para los “técnicos” como para los funcionarios estatales la preocupación central en ciertas ocasiones ha pasado más por “sacarse el tema de encima” que por garantizar la participación indígena, paradójicamente afirmada como uno de los objetivos principales del programa. Así, muchas decisiones siguen siendo adoptadas de manera inconsulta. Y nuevamente, la “urgencia”, la necesidad de “resolver” rápido el tema del relevamiento, aparece en muchos casos como prioritaria por encima de la calidad del proceso –y, particularmente, del fortalecimiento organizacional y comunitario.

En relación con esto, resulta ciertamente llamativo (y algo así como un acto fallido) que en un informe presentado por el INAI ante la Comisión de Población y Desarrollo Humano de la Cámara de Diputados en octubre de 2009, la participación indígena sea incluida como uno de los “elementos obstaculizadores” que afectaron la concreción del Programa en los plazos previstos²⁴.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse que pese a la ley 26.160 los desalojos han continuado, en muchos casos con singular violencia, debiendo las comunidades soportar la represión y hasta el asesinato de algunos de sus miembros. Ello acompañado de un proceso creciente de criminalización de la protesta indígena, en el que se han iniciado numerosas causas judiciales en contra de dirigentes o referentes con la finalidad de amedrentarlos en la lucha por sus derechos (ANDHES, CELS, ODHPI 2010).

²⁴ En efecto, bajo el título de *Elementos obstaculizadores*, el Informe planteaba que “Los instrumentos mencionados (ley, decreto reglamentario, Programa nacional) debieron atravesar un proceso extenso de consulta y participación indígena en virtud del Artículo Sexto de la Ley 24071 que obliga a los Estados a consultar a los representantes indígenas previa sanción de todo acto legislativo y/o administrativo que afecte sus intereses” (Informe INAI 2009: 10).

Capítulo 4. Conclusiones: discursos y prácticas de “participación” indígena

En este capítulo me propongo focalizar en ciertos aspectos del proceso reconstruido en los capítulos precedentes para presentar algunas conclusiones acerca de los modos en que, a través de sus discursos y prácticas, los actores intervinientes en dicho proceso construyeron la “participación” indígena.

A partir del trabajo de investigación realizado, propongo que la participación indígena durante la formulación de la ley 26.160 y el programa Re.Te.C.I. constituyó un mecanismo de construcción de consenso e incorporación / contención de demandas indígenas por parte del gobierno nacional. Dicho mecanismo operó a través del recorte de un espacio institucional de representación indígena como interlocutor válido y la habilitación selectiva de la presencia e intervención de sus miembros en ciertos momentos del proceso, reforzada por discursos que enfatizaban la importancia y los alcances de dicha participación buscando disimular los diversos condicionamientos impuestos a los márgenes de maniobra indígena.

Las instancias de participación habilitadas constituyeron ciertamente conquistas de los pueblos en comparación con la escasa o nula intervención que se les había permitido tener previamente, así como con la mayoría de las políticas que al día de hoy continúan siendo definidas unilateralmente. Pero también fueron concesiones del gobierno nacional que no incrementaron sustantivamente el poder de decisión de los pueblos indígenas, sino que más bien implicaron la recreación de relaciones de hegemonía por medio de la regulación estatal sobre las prácticas de participación, regulación que en definitiva apuntó a restringir la injerencia indígena en el proceso y a obtener la legitimación de decisiones y lineamientos del propio gobierno en materia de política indigenista.

4.1 La formulación de la ley 26.160 y el programa Re.Te.C.I. como proceso de actualización de relaciones de hegemonía

Para poder analizar la “participación” indígena, considero indispensable tener primero una comprensión del proceso general en que se enmarcó la misma, el cual la dotó de sentido(s). Propongo que mediante la formulación e implementación de la ley y el programa el Estado nacional incorporó y buscó contener dos tipos de demandas: por un lado, respecto a tierras y territorios, y por otro, respecto a participación –o, en sentido más amplio, respecto al ejercicio de derechos de autonomía. Y que ello se realizó mediante concesiones que no vulneraban en lo fundamental los intereses del poder económico y político ni resolvían las problemáticas

mencionadas. De esta manera, mientras parecía responder a las demandas indígenas, el Estado nacional (re)construía, actualizaba, relaciones de hegemonía.

Detengámonos por un momento en este concepto, trabajado a lo largo de las obras de Gramsci con distintos énfasis. En el sentido que interesa destacar aquí, la noción de hegemonía remite a un proceso problemático, disputado y político de dominación y lucha (Roseberry 2007: 123). La hegemonía es poder, pero un poder que no se basa exclusivamente en la coerción sino también en el consenso, en la obtención de adhesión o consentimiento activo por parte de los sectores subordinados, y que no está fijado de una vez y para siempre, sino que debe ser continuamente renovado y recreado (Grimberg 1997, Williams 1980: 134).

Las relaciones de hegemonía son entonces relaciones de poder activamente construidas; relaciones que no se imponen sólo desde “afuera y arriba”, sino al mismo tiempo por la construcción de consenso a partir de complejos mecanismos conscientes y no conscientes. Para mantener dichas relaciones el grupo dominante no recurre sólo a la fuerza, sino que también tiene que cumplir con ciertas obligaciones o compromisos, tiene que desempeñar un papel, tiene que *dar* lo que se espera de él. En palabras de Thompson, tal relación de poder “tan sólo puede ser mantenida por los gobernantes mediante un constante y diestro ejercicio de teatro y concesión” (Thompson en Grimberg 1997: 56).

Para construir consenso, entonces, los sectores dominantes deben ir más allá de sus estrictos intereses, lo cual implica a veces realizar ciertos sacrificios o concesiones en beneficio de los subordinados. Ahora bien, dichos sacrificios o concesiones tienen un límite claro: no pueden afectar la hegemonía económica de los primeros sobre los segundos.

“El hecho de la hegemonía presupone, sin duda, que se tengan en cuenta los intereses y las tendencias de los grupos sobre los cuales se ejercerá la hegemonía, que se constituya un cierto equilibrio de compromiso, o sea que el grupo dirigente haga sacrificios de orden económico-corporativo, pero también es indudable que tales sacrificios y el mencionado compromiso no pueden referirse a lo esencial, porque si la hegemonía es ético-política, no puede no ser también económica, no puede no tener su fundamento en la función decisiva que ejerce el grupo dirigente en el núcleo decisivo de la actividad económica” (Gramsci en Grimberg 1997: 54).

La relación coerción-consenso que supone la noción de hegemonía se vincula a su vez a la relación Estado-sociedad civil. Los énfasis en los escritos de Gramsci han cambiado y existen distintas discusiones y visiones al respecto. En una de ellas se contraponen la sociedad civil a la sociedad política o Estado, asociándose a la primera la hegemonía (con un énfasis en el aspecto de consenso vinculado a la dirección y el orden intelectual, ideológico y moral) y la coerción a los segundos. Sin embargo, otra lectura hace dudar de esta separación tan rígida, enfatizando por el contrario la imbricación entre ambos aspectos.

“Para Gramsci no hay duda de que sólo un esquema abstracto, pobre en determinaciones, puede sostener que las instituciones privadas de la sociedad civil

conforman la dirección hegemónica mientras el aparato estatal se impone por coerción. La realidad histórica muestra que este reparto dicotómico (sic) es insostenible (...) No hay separación orgánica entre consenso y fuerza” (Pereyra 1988: 9).

Pereyra (1988) sostiene que en la visión gramsciana la hegemonía (o la dirección hegemónica) no se “ubica” unilateralmente en la sociedad civil, sino que también es ejercida por el aparato estatal. Prueba de ello es, por ejemplo, el uso por parte de Gramsci de la expresión “hegemonía política”, que sitúa firmemente la hegemonía dentro del Estado. Esta reformulación del espacio en el que opera la hegemonía refiere en particular a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial como “órganos de hegemonía política” (Gramsci en Grimberg 1997: 55).

Así, esta lectura rechaza el reparto simétrico de coerción y consenso en cada lado de la pareja Estado-sociedad civil, concibiendo a la relación entre los primeros como una dialéctica más que una dicotomía, dialéctica implicada en la noción de hegemonía (Grimberg 1997). Si en la primera lectura Gramsci contraponía hegemonía a Estado, en la segunda el Estado se convierte en aparato de hegemonía: es un aparato represivo y, a la vez, generador de consenso (Pereyra 1988).

El concepto de hegemonía permite a Gramsci elaborar una nueva concepción del Estado, superadora de algunas versiones del marxismo que lo reducían a un simple instrumento de coerción en manos de la clase dominante. Gramsci transforma esta limitada definición para señalar no sólo los aspectos represivos sino también educativos y formativos del Estado, que moldean y disciplinan sujetos buscando adaptar la moralidad de las masas a las necesidades del continuo desarrollo del aparato económico de producción. El Estado “es donde el bloque de fuerzas sociales que lo domina no sólo justifica y mantiene su dominación sino que gana por liderazgo y autoridad el consentimiento activo de aquellos a los que gobierna” (Hall 1986: 19, mi traducción). Así, el Estado juega un rol central en la construcción de hegemonía, y es el punto desde el cual la hegemonía sobre la sociedad es finalmente ejercida (Hall 1986).

Ahora bien, este es un proceso contradictorio que no agota la totalidad de la vida social: los intersticios del proceso hegemónico dan margen para la demanda, la disputa, la negociación, la autonomía o para prácticas no necesariamente funcionales a la reproducción de las relaciones de hegemonía (Grimberg 1997). Pero en tanto estas prácticas representen una amenaza, el proceso hegemónico actuará sobre ellas con la finalidad de ejercer su control, fijándoles ciertos límites o procurando neutralizarlas, cambiarlas o incorporarlas.

“...en la medida en que [las alternativas acentuaciones políticas y culturales y las numerosas formas de oposición y lucha] son significativas, *la función hegemónica decisiva es controlarlas, transformarlas o incluso incorporarlas*. Dentro de este proceso activo lo hegemónico debe ser visto como algo más que una simple transmisión de una dominación (inmodificable). Por el contrario, todo proceso hegemónico debe estar en un

estado especialmente alerta y receptivo hacia las alternativas y la oposición que cuestiona o amenaza su dominación” (Williams 1980: 135).

Siguiendo a Cortés (2008), si entendemos al Estado -y en particular al Estado periférico¹- como garante de las relaciones sociales capitalistas, como la instancia propiamente política que asegura las bases para la reproducción de la sociedad, se comprende que su rol es esencialmente conservador: se trata de mantener el *estado* de las cosas, de preservar los términos de la relación. Para ello, el Estado debe enfrentar el conflicto social y ponerlo en sus propios términos, *normalizar* las peticiones y protestas que planteen cuestionamientos profundos (conscientes o no) al orden existente de modo que las contradicciones no debiliten la hegemonía capitalista. Así, procede a la institucionalización del conflicto social, esto es, a “la canalización de las demandas populares a través de instituciones y procesos que no provoquen rupturas en el orden dominante” (Cortés 2008: 6). En relación con esto, y vinculado específicamente con el caso que nos ocupa, Hale (2004) señala el techo que tienen los derechos indígenas en el contexto del multiculturalismo neoliberal: por un lado, no pueden violar la integridad del régimen productivo; por otro, no pueden acumular poder suficiente para representar un desafío directo al poder estatal -garante principal del orden político necesario para el desarrollo económico neoliberal.

Analizando el caso estudiado con estas herramientas teóricas, enfocamos a la ley 26.160 y al programa de relevamiento como mecanismos de construcción de consenso -y por ende, de recreación de las relaciones de hegemonía- por parte del Estado nacional, que buscaron generar adhesión entre los pueblos indígenas y contener demandas en materia de tierras y participación mediante concesiones que no ponían realmente en riesgo los intereses de los grupos económicos que avanzan sobre los territorios comunitarios ni implicaban una redistribución del poder entre Estado y pueblos indígenas, manteniendo las condiciones de subordinación económica y política de los mismos.

En cuanto a la cuestión territorial, hemos visto que el reconocimiento de la propiedad comunitaria mediante titularización, la restitución de territorios a las comunidades ya

¹ Apuntando a las particularidades de la dimensión estatal en América Latina, el autor señala que “el desarrollo del capitalismo en regiones periféricas no responde a un proceso de desenvolvimiento de contradicciones sociales en sus territorios sino a una *implantación* desde fuera, lo que supone que varios determinantes específicos del modo de producción capitalista no están presentes y deben ser articulados de manera *artificial*. En este marco, el Estado es el elemento saliente que garantiza la posibilidad de desarrollo capitalista, determinando su posición fundante en la totalidad social no solamente en aquel momento primigenio sino de manera permanente, más allá de matices históricos y geográficos.” Siguiendo a Zavaleta Mercado, agrega: “en América Latina el Estado no puede situarse vulgarmente en la ‘superestructura’, es más bien una activa fuerza productiva, la precondition para la producción de una base económica capitalista. Dado que la Nación no es, a diferencia de Europa, preexistente al Estado, tampoco aparece un mercado nacional como base para el nacimiento de éste. De hecho, tanto el mercado como la Nación (en términos de pautas culturales comunes) son creaciones *ex novo* del Estado (...) El Estado es productor y precondition del mercado, y luego garantiza extra económica del funcionamiento correcto de los roles al interior de éste” (Cortés 2008: 7, cursiva en el original).

desalojadas y la posibilidad de reclamar territorios que no cumplían con el requisito de posesión actual quedaban claramente por fuera de lo contemplado por la ley. Es cierto que la suspensión de los desalojos y la realización del relevamiento han sido tenazmente resistidas por los gobiernos provinciales en muchos casos, lo cual puede atribuirse a la incomodidad que la ley 26.160 produce en empresas y particulares y da cuenta de que la misma no pasa desapercibida y no es del todo inocua para los intereses de dichos sectores. Ahora bien, el punto es que el modelo económico que precisa de los territorios indígenas (y campesinos) para avanzar no se puso en riesgo con la implementación de esta política. El extractivismo siguió firme, y el recurso en disputa (Briones 1998) siguió sin quedar de forma definitiva en manos indígenas –al tiempo que se neutralizaba la amenaza potencial a la soberanía territorial del Estado que las demandas de estos pueblos pudieran representar. Se trató y se trata entonces de una política que no soluciona ni modifica problemas estructurales en materia territorial, sino que simplemente pinta un cuadro de situación: en el mejor de los casos, las comunidades no serán desalojadas y sus territorios actuales serán relevados, *pero nada más*. De esta manera, pese a la oposición que pudieran manifestar, los intereses de los grupos económicos que avasallan los territorios indígenas no resultaban vulnerados en lo fundamental -sin mencionar el hecho posterior de que la ley no sólo no logró suspender los desalojos sino que éstos han continuado con represión y muerte, así como el relevamiento territorial ordenado por dicha ley ha encontrado y continúa encontrando enormes dificultades para su implementación.

En materia de participación, la incorporación / contención de la demanda y la construcción de consenso pasaron por el recorte de un espacio de representación indígena -creado por el Estado- como interlocutor válido y la habilitación a sus miembros para intervenir en ciertos momentos del proceso de formulación de la ley y el programa, reforzada por discursos que enfatizaban la importancia y los alcances de la participación habilitada e interpelaban a los representantes indígenas como partícipes fundamentales en la construcción de políticas públicas de competencia indígena con intervención decisoria y decisiva en sus distintas etapas. El discurso indigenista del gobierno nacional interpeló al CPI como interlocutor legítimo con voz autorizada en nombre de los pueblos indígenas y a la vez como pares de los funcionarios del INAI y de los legisladores. Sin embargo, las prácticas habilitadas daban cuenta de un condicionamiento de los márgenes de maniobra de los representantes que apuntaba a restringir la injerencia indígena en el proceso y a obtener la legitimación de las decisiones y lineamientos del gobierno nacional en materia de política indigenista. Así, los mecanismos y espacios de participación habilitados constituyeron concesiones que no implicaban un riesgo para el poder estatal, porque no incrementaban sustantivamente el poder de decisión de los

pueblos indígenas, no redistribuían el poder entre dichos pueblos y el Estado nacional, sino que reproducían relaciones de hegemonía por medio de la regulación estatal sobre las prácticas de participación.

Repasemos entonces cuáles son los principales elementos que nos permiten llegar a estas conclusiones en torno a la construcción de la “participación” indígena en el proceso de formulación de la ley 26.160 y el programa Re.Te.C.I.

4.2 Construcciones estatales de “participación” indígena

4.2.1 Recortando un “interlocutor legítimo”: el Consejo de Participación Indígena

A partir del trabajo de investigación plasmado en los capítulos anteriores, notamos que la participación indígena en el proceso se dio fundamentalmente a través del Consejo de Participación Indígena. Fue el CPI el espacio convocado por el Estado nacional para avalar el proyecto de ley de Kirchner y Fellner, para efectuar el seguimiento del mismo durante su tratamiento en el Congreso, para realizar aportes sobre el programa de relevamiento, para corregir versiones preliminares y para aprobar su versión final.

La participación indígena habilitada fue entonces la de un espacio en particular. Un espacio creado por el Estado nacional, y designado también por el Estado para intervenir en el proceso. Un espacio nuevo, constituido por representantes provenientes de distintos puntos del país, con realidades muy diversas, que no tenían una experiencia de trabajo compartida, una trayectoria de lucha en común, un proyecto político conjunto. Un espacio que al estar inserto en el ámbito del instituto indigenista y no contar con autonomía logística ni económica, dependía del Estado nacional para funcionar y estaba permanentemente regulado por disposiciones estatales. Un espacio, entonces, que no constituía una instancia de organización y representación surgida del propio proceso de los pueblos indígenas, con objetivos y métodos por ellos definidos, y que tampoco había sido elegido por éstos para desempeñar el rol de interlocutor con el Estado durante la formulación de la ley y el programa.

Se trató, como hemos señalado, de una participación institucionalizada (Cuadriello Olivos 2008), encauzada en el Consejo de Participación Indígena. Fue este espacio institucional creado en el seno del INAI el ámbito legitimado desde el cual participar en el proceso, a partir de que el Estado nacional lo recortara como principal voz autorizada en nombre de los pueblos indígenas para intervenir en la definición de políticas de su competencia.

La selección de este espacio, compuesto por indígenas en tanto representantes de su pueblo y su provincia ante el Estado nacional, implicó la exclusión de otras instancias organizativas de los pueblos indígenas en base a criterios de legitimidad definidos por el propio Estado:

principalmente, la comunidad como la base de la representación, y la elección de los representantes en asamblea (recordemos que en una primera instancia se realizaban asambleas a nivel comunitario, de las cuales surgía un representante por cada comunidad; posteriormente estos representantes se reunían por pueblo -dentro de una misma provincia- y elegían al titular y suplente de ese pueblo y esa provincia ante el CPI). Postulando a estos criterios como garantía de un vínculo estrecho y “genuino” entre representantes y representados y de la transparencia de los mecanismos de elección, la representatividad del CPI no aparecía como una cuestión a problematizar para los agentes estatales, quienes más bien parecían asumir que éste era el órgano “de los indígenas”, que su participación equivalía de modo bastante lineal a la participación de “los indígenas” en general y garantizaba mecánicamente el respeto a “las aspiraciones y demandas de cada pueblo”. Como hemos señalado, mediante la asociación participación indígena – actividad del CPI lo primero quedaba subsumido en lo segundo, asumiéndose que la labor de este espacio daba por cumplida la participación indígena en lo relativo a políticas públicas. Ahora bien, si se considera que el hecho de que participe el CPI es suficiente para garantizar la participación indígena en general, esto implica que el eje necesariamente se desplaza hacia cuestiones de representación y representatividad.

Justamente, el hecho de que se postulaba una participación a través de representantes elegidos en asamblea -y no mediante otras múltiples formas posibles de participar- parecía estar fuertemente naturalizado (siendo que este modelo puede entrar -y de hecho en algunos casos entró- en conflicto con la dinámica política propia de cada pueblo). De este modo, la participación devenía representación, y en el mismo movimiento se convertía en sinónimo de CPI. En este sentido, me parece importante problematizar la relación entre participación y representación, preguntarse si la elección de representantes garantiza *per se* la participación de los representados. Y, en términos de este caso en particular: ¿cuál es la relación entre los delegados del CPI y las comunidades de base? ¿Éstas consideran que los delegados son representativos de sus intereses?

Aquí cabe señalar dos cuestiones. Por un lado, la asunción de que el CPI era automáticamente representativo tenía lugar a pesar de que, como vimos, el contacto entre representantes y representados no era facilitado desde el Estado -que no proveía los recursos necesarios para que los primeros pudieran desarrollar su labor- sino que dependía de las posibilidades y/o voluntades particulares de los propios representantes (atravesadas por una serie de dificultades de índole geográfica, climática, etc. así como por las simpatías o conflictos personales que pudieran tener con miembros de las comunidades en cuestión), de modo que en muchos casos dicho contacto no llegaba a concretarse. Por otro lado, ciertos aspectos del proceso de conformación del CPI afectaban la legitimidad de dicho espacio a los ojos de varias

comunidades y organizaciones. Éstos tenían que ver, básicamente, con la inexistencia o bien la manipulación de algunos representantes en el Consejo.

Como hemos visto en el capítulo 1, en algunas provincias las asambleas de elección de delegados directamente no se realizaron, de modo que los pueblos que en ellas habitan no quedaron representados en el Consejo. En otros casos, se registran denuncias acerca de que los gobiernos provinciales o bien el INAI digitaron la elección de representantes, imponiendo a sus candidatos por sobre aquellos elegidos por las bases. Por otro lado, la condición de que las comunidades debían tener su personería jurídica registrada para poder tomar parte en las asambleas también resultaba problemática, ya que si bien estaba establecido que las no registradas podían intervenir en ellas previo consentimiento de aquellas con personería, este requisito no garantizaba que de hecho todas participaran, así como daba pie a conflictos entre las propias comunidades al ser unas las que decidían sobre la participación de las otras.

Estas cuestiones generaron sospechas y cuestionamientos por parte de algunas comunidades y organizaciones respecto al CPI. Entre las primeras, el reclamo pasaba por no haber podido tomar parte en las asambleas de elección de representantes (sea por no tener personería, sea por habitar en una provincia en la que las mismas no se realizaron) y por ende no estar representadas en el Consejo; asimismo, algunos representantes fueron acusados de ser “punteros” de los gobiernos provinciales o bien de responder a las órdenes del presidente del INAI de turno. Por su parte, las críticas de las organizaciones apuntaban a que no consideraban al CPI un espacio verdaderamente representativo de los pueblos indígenas, en virtud de que no se había constituido en base a un reconocimiento de las autoridades y modos de organización propios sino que tenía su origen en una resolución del INAI que imponía determinadas modalidades de elección y representación.

Esto relativiza entonces la cuestión de la representatividad del CPI (lo cual no implica afirmar que “el CPI no era representativo”, sino simplemente problematizar una cuestión que parecía darse por sentada). Ahora bien, pese a ello, el Consejo fue promovido por el Estado nacional como único (o principal) interlocutor válido en desmedro de otros espacios, como las organizaciones indígenas. De este modo, el Estado monopolizaba la interlocución indígena considerada legítima en la figura de un órgano que no contaba con la misma fuerza ni autonomía de aquellas para disputarle definiciones, sino que más bien constituía un espacio condicionado, configurado para minimizar el conflicto y obtener “aliados confiables” (Cuadriello Olivos 2008).

Es en este sentido que cabe pensar a la configuración del CPI desde la lógica del “indio permitido” (Hale 2002, 2004), buscando señalar con esto que la apertura de instancias de participación en ámbitos estatales no es neutral o carente de direccionalidad, en tanto el

espacio de maniobra de sus integrantes cuenta con límites preestablecidos que impiden la realización de cambios sustantivos desde adentro. El acceso indígena a las instituciones estatales tiene lugar de manera sumamente regulada, ya que su participación tiene un techo predefinido: para el Estado, se trata de evitar la transformación social a cambio de ciertas concesiones, y “permitidos” son aquellos que las aceptan. Como nos muestra el proceso reconstruido en este trabajo, la imagen del indígena esperado o tolerado es la de uno que reclame pero dentro de ciertos límites, que no pida “imposibles” al gobierno, que no aspire a trastocar las bases del orden vigente. Que negocie, que busque ciertos reconocimientos, pero que no pida más.

Por otro lado, la construcción y valoración positiva del “indio permitido” (el indio que propone) va de la mano con la construcción y valoración negativa de su otro desautorizado (el indio que protesta) y en este sentido interpreto el discurso estatal que enfatizaba la representatividad y legitimidad del CPI por sobre las de las organizaciones, y por ende su recorte como “el” interlocutor indígena válido.

Si el Estado canaliza demandas a través de instituciones y procesos que no provoquen rupturas en el orden dominante, es decir, las incorpora buscando neutralizarlas (Cortés 2008), en nuestro caso podemos plantear que la demanda de participación fue canalizada en primer término mediante la creación de un espacio institucional de representación indígena en el ámbito del INAI, y seguidamente a través de mecanismos que fijaban las modalidades de participación de los integrantes de dicho espacio. Una vez recortado el CPI como interlocutor legítimo, el segundo “momento” de restricción a la participación indígena tuvo que ver entonces con los condicionamientos sobre la capacidad de agencia del mismo.

4.2.2 Condicionamientos al CPI

¿Quiénes “participan”? Comunidades, CPI, Mesa Chica

Uno de los condicionamientos principales tuvo que ver con la falta de respaldo a la labor de los representantes indígenas, que llevó a que muchas comunidades quedaran privadas de intervenir, e incluso de ser informadas, acerca de la ley y el programa. Como el INAI no garantizaba la llegada de los miembros del CPI a los territorios ni tampoco realizó a nivel comunitario instancias formales de consulta previa, la misma terminó dependiendo de las posibilidades y/o voluntades particulares de los propios miembros del CPI. Así, lo que se presenta como “participación de los pueblos indígenas” en la formulación de la ley y el programa fue la intervención de 83 representantes que tenían vínculos muy variados con sus

representados y que no contaban con el respaldo estatal necesario para garantizar el sostenimiento de los mismos.

Adicionalmente, sólo la Mesa de Coordinación disponía del apoyo económico necesario para viajar a Buenos Aires y desarrollar el seguimiento de las cuestiones tratadas, en virtud de la mayor frecuencia de sus reuniones. Podemos ver, entonces, que operaba aquí una nueva restricción, ya que sólo 12 de los 83 representantes estuvieron habilitados a seguir más de cerca el proceso y tener una mayor intervención en él.

Las funciones habilitadas: informar, corregir, legitimar

Otro condicionamiento central se vincula con las funciones que los miembros del CPI pudieron desempeñar durante la formulación de la ley y el programa. Recapitulemos, de modo sintético, en qué instancia del proceso y con qué rol “participaron” sus miembros.

En primer lugar, el CPI fue convocado a su Primer Encuentro Nacional en Chapadmalal para avalar el proyecto de ley de Kirchner y Fellner. La legitimación a la iniciativa oficialista continuó también en la estrategia de presión desplegada principalmente por la Mesa de Coordinación durante el seguimiento del proyecto, a través de su presencia en las reuniones de comisión en el Congreso y el lobby con distintos legisladores para que apoyaran la propuesta.

En paralelo con la sanción de la ley, el CPI fue nuevamente convocado, esta vez a nivel regional, a encuentros planteados como “Consulta” en la cual los representantes realizaron “aportes” y “sugerencias” sobre el futuro relevamiento. Es decir, proveyeron al INAI de información y opiniones a ser utilizadas como insumo por los profesionales encargados de la formulación del programa. La Mesa de Coordinación del CPI desempeñó luego un rol de corrección de borradores en el marco de reuniones con miembros del INAI, así como avaló el programa y el decreto reglamentario que se elevaría al Poder Ejecutivo.

El CPI volvió a ser convocado en su conjunto para su Segundo Encuentro Nacional en Las Clavelinas, donde avaló dichos documentos. En ese marco, realizó además aportes sobre la realización del relevamiento territorial en ámbitos urbanos, así como corrigió el cuestionario vinculado con el relevamiento sociodemográfico.

Encuentro así tres funciones principales del Consejo en el proceso de formulación de la ley y el programa: una de ellas se vincula con la *provisión de información y opinión* a los agentes estatales; otra, con la *corrección* de los documentos elaborados por dichos agentes; y la tercera, con la *legitimación* de los mismos. En la instancia de formulación del programa tuvieron lugar estas tres funciones. En la de elaboración del proyecto de ley, en cambio, sólo se involucró al CPI en la tercera (como hemos visto, previamente se había dado una suerte de

“participación informal” de algunos dirigentes o referentes indígenas que estaban en interlocución con el INAI a partir de sus trayectorias o experiencias anteriores. Quiénes eran esos interlocutores, los criterios de representatividad utilizados, el modo en que se emplearon sus aportes quedó en definitiva librado a la decisión de las autoridades del instituto, ya que no se trató de una convocatoria abierta a participar, con procedimientos pautados o reglas de funcionamiento claras, sino de una intervención que corrió por otros carriles).

Lo que tienen en común estas tres funciones, como ya señalamos, es que se realizan sobre producciones ajenas: se informaba a otro para que ese otro elaborara el documento que plasmaba la política a desarrollar, se lo corregía, se lo avalaba. Lo que no podían hacer los representantes indígenas era elaborarlo por sí mismos y en sus propios términos.

En cada instancia del proceso se fue poniendo en juego alguna de estas tres formas de concebir la participación. Por momentos, la participación indígena pasó por la legitimación de las iniciativas o medidas del Estado nacional en materia de política indigenista. En otros casos, fue concebida como provisión de información y opinión al Estado para que éste pudiera formular la política pública de manera más adecuada a las necesidades y expectativas de sus destinatarios. Y finalmente, implicó la propuesta de modificaciones sobre documentos previamente diseñados, la corrección (no vinculante) del trabajo de otros. La posibilidad de proponer, desarrollar y llevar a cabo iniciativas propias, formuladas por los propios representantes indígenas siguiendo sus propios criterios, estaba más allá de los alcances del CPI.

Voz ¿y voto? El carácter consultivo del CPI

La intervención del CPI en el proceso de formulación de la ley y el programa se vio además condicionada por un aspecto crucial derivado de su diseño institucional: su carácter no vinculante. Los representantes indígenas estaban habilitados a ejercer una participación meramente consultiva (Cunill 1991), lo cual restringió su intervención a la expresión de opiniones, acotando sus posibilidades de injerencia y dejando la decisión final en manos del Estado. Es decir que el espacio designado por éste para participar en el proceso de formulación de la ley y el programa era uno que operaba como portavoz de criterios, posturas, intereses, expectativas indígenas en relación con dicha norma y política, pero que no podía tomar decisiones respecto a las mismas.

Las funciones señaladas en el apartado anterior estuvieron atravesadas por este carácter consultivo. Los miembros del CPI opinaron, informaron y corrigieron sin que el Estado estuviera obligado a incorporar sus aportes. La cuestión de los distintos avales proporcionados a lo largo del proceso puede ser entendida de la misma manera, ya que no era posible para el

CPI vetar las iniciativas estatales justamente por tratarse de un espacio no vinculante -algo constantemente oscurecido desde los discursos del Estado nacional.

Podemos plantear entonces que la idea de “participación” estatalmente promovida colocaba al indígena en un lugar pasivo. Esto no significa que los miembros del CPI hayan aceptado acríticamente este formato: de hecho, si bien no fue éste el centro del análisis, hemos visto distintas instancias de cuestionamiento a ciertos constreñimientos así como reclamos de ampliación de su intervención (recordemos en este sentido la preocupación por consolidar su rol y darle un carácter más resolutorio), lo cual sugiere la existencia de perspectivas que discutían lo que oficialmente se habilitaba como participación. Hablar de pasividad promovida por el Estado tampoco implica que éste haya sido impermeable a las acciones, demandas y posturas indígenas o que nada de lo propuesto por los representantes indígenas fuese tenido en cuenta. En sus interacciones con los agentes estatales los miembros del CPI ejercieron presión; muchos de sus comentarios disputaban el sentido hegemónico, forzando a que al menos algunas de sus perspectivas o expectativas se fueran incorporando. Sin embargo, estas disputas no se daban en el vacío: en primer lugar, subrayamos la asimetría de poder entre agentes estatales y representantes indígenas, que se ponía de manifiesto -aunque solapadamente- incluso en las interacciones más inmediatas, cara a cara. Pero además, de manera más amplia, los propios términos en que se expresan las demandas indígenas están condicionados por el proceso hegemónico. Con esto me refiero a que, como señala Gramsci,

“la acción y confrontación [tienen lugar] dentro de las formaciones, instituciones y organizaciones del Estado y la sociedad civil en las que viven las poblaciones subordinadas. (...) Por tanto, aunque Gramsci no ve a las poblaciones subordinadas como cautivas del Estado, engañadas y pasivas, tampoco considera que sus actividades y organizaciones sean expresiones autónomas de una política y cultura subalternas (...) las palabras, imágenes, símbolos, formas, organizaciones, instituciones y movimientos utilizados por las poblaciones subordinadas para hablar, entender, confrontar, adaptarse o resistir su dominación son moldeadas por el mismo proceso de dominación. Lo que construye la hegemonía, entonces, [es] un marco material y cultural común para vivir en, hablar de y actuar sobre los órdenes sociales caracterizados por la dominación” (Roseberry 2007: 126-127).

Roseberry señala que ese marco material y cultural es, en parte, discursivo: el orden dominante prescribe determinados procedimientos legítimos para expresar tanto aceptación como descontento, de modo que las formas y los lenguajes de protesta o resistencia deben adoptar las formas y los lenguajes de la dominación para ser registrados o escuchados. Así, el marco discursivo es

“un lenguaje común o forma de hablar sobre las relaciones sociales que demarca los términos centrales en torno a, y en función de los cuales se dan la controversia y la lucha (...) Los puntos de controversia, las “palabras” – y toda la historia material de poderes, fuerzas y contradicciones que las palabras expresan inadecuadamente – respecto a las cuales un Estado centralizante y un pueblo podrían luchar, están determinados por el mismo proceso hegemónico” (Roseberry 2007: 127-129).

Acordamos con el autor en concebir al proceso hegemónico y marco discursivo común como *proyectos* del Estado antes que *logros*, para subrayar el carácter abierto, no articulado, siempre disputado y problemático de los mismos. Pero aún con estas características, podemos apreciar el peso que tienen en la configuración de los marcos de agencia habilitados, “de esa dinámica que nos permite hacer la historia aunque bajo condiciones que no elegimos” (Briones 2007 a: 29).

Formulación “versus” ejecución

Lo anterior nos lleva a retomar una discusión esbozada en el capítulo 1 con respecto a los momentos o las etapas de una política pública en que se permite a los ciudadanos “participar”. A partir de la reconstrucción del proceso, notamos cómo se hace patente la observación de Dagnino (2006) en cuanto a que al acceder a espacios de participación los sujetos suelen encontrar que lo que se espera de ellos es que asuman funciones limitadas a la instancia de ejecución, sin que se les permita intervenir en la de formulación –la cual queda reservada al “núcleo estratégico” del Estado. Ello pese a que los discursos oficiales sobre dicha participación suelen abarcar *todas* las etapas de las políticas públicas.

La autora señala que el proyecto político² neoliberal redefine la noción de “participación” constitutiva del proyecto democratizante participativo, promoviendo la despolitización de la participación al desalentar el debate sobre los objetivos de la misma. Así,

“el significado político crucial de la participación es radicalmente redefinido y reducido a la gestión. El énfasis gerencial y emprendedor transita del área de la administración privada hacia el ámbito de la gestión estatal con todas las implicaciones despolitizadoras de ello originadas. Estos significados vienen a oponerse al contenido propiamente político de participación tal como es concebida en el proyecto participativo, *marcada por el objetivo de la ‘socialización efectiva del poder’ entre Estado y sociedad civil*, por medio del ejercicio de la deliberación en los nuevos espacios públicos” (Dagnino 2006: 232-3, mi énfasis).

Estas observaciones irían en la misma línea de lo apuntado por Cuadriello Olivos respecto a que

“En el contexto neoliberal el valor de la participación ciudadana radica básicamente en que se asume como fuente privilegiada de información respecto a las demandas sociales y por su capacidad de organización en la implementación de las políticas públicas, es así que en este contexto *los objetivos de la participación se limitan a la ejecución eficiente de las políticas sociales, cuya definición permanece bajo control exclusivo del Estado*, y más aún de las agencias internacionales de desarrollo (...) sin ningún poder de decisión para los ciudadanos” (Cuadriello Olivos 2008: 24-25, mi énfasis).

² “Estamos usando el término *proyectos políticos* en un sentido próximo a la visión gramsciana, para designar los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad y que orientan la acción política de los diferentes sujetos” (Dagnino 2006: 226).

Por otro lado, en el caso de la administración del presidente Kirchner que enmarcó e impulsó el proceso que nos ocupa, la participación de distintos sectores sociales -indígenas incluidos- aparece con sentidos particulares, ya que dicha administración y la actual llaman a involucrarse en la gestión con el fin de redefinir el proyecto estatal mismo (Briones 2011).

Enfatizando diferencias con el neoliberalismo menemista, este gobierno de tinte “progresista” aparece como algo distinto en función de la recepción y apropiación que realiza respecto de demandas de distintos sectores subalternos, aún cuando muchas de sus políticas impliquen en verdad una continuidad con aquellas de la década del 90. A partir de esta permeabilidad del proyecto político kirchnerista respecto de algunos de los reclamos y reivindicaciones del campo popular se ha ido construyendo una relación de afinidad con algunos movimientos sociales, la cual a su vez permite dar inicio a mecanismos de incorporación a agencias estatales (Cortés 2008). Como indica Briones (2011), “el estilo K” ha venido realizando inversiones hegemónicas en términos de receptar demandas históricas y abrir espacios de participación a cambio de sumarse al proyecto político global que se dice defender. Así, la autora señala que la administración de Néstor Kirchner encauzó la protesta indígena de manera equivalente a lo realizado con otros movimientos sociales, “en un sentido no solamente técnico propio de la gubernamentalidad neoliberal que entiende la participación como autorresponsabilización, sino en el sentido político de empezar a sumarlos a su proyecto específico de gobierno” (Briones 2011: 5-6).

Aquí cabe recordar que si el énfasis en la participación de sectores de la sociedad civil viene cobrando fuerza de manera generalizada (tanto desde el proyecto particular del kirchnerismo como desde los mandatos de los organismos internacionales y las presiones de las agencias multilaterales de crédito), en el caso de los pueblos indígenas este énfasis adquiere especial relevancia si consideramos la forma en que han sido históricamente concebidos por el Estado-nación y el modo en que dicha concepción se tradujo en políticas y agencias indigenistas, en las que por mucho tiempo no tuvieron ningún lugar -tal como viéramos en el capítulo 1. Así, la participación indígena tiene una carga *sui generis* de la cual carecen otros sectores de la sociedad civil a raíz de la particularidad de su relación histórica con el Estado, que sólo recientemente -en el marco del “giro multicultural”- ha reconocido la preexistencia étnica y cultural de dichos pueblos, el respeto a su identidad y una serie de derechos derivados de ello -entre los cuales se encuentra, justamente, el derecho a intervenir en la adopción de decisiones referidas a asuntos que les competen.

En qué consiste exactamente dicho derecho y desde dónde ejercerlo es algo que ha estado y continúa estando en discusión. En el caso que nos ocupa, si bien como hemos visto algunas comunidades y organizaciones planteaban su rechazo a participar en el INAI por considerar

que implicaba avalar a un Estado al que no reconocen como interlocutor válido, otras reclamaban explícitamente la creación de un espacio de participación indígena en su seno. Así, el participar en la definición de los propios asuntos *desde espacios estatales* constituía una demanda de parte del movimiento indígena al momento de la creación del CPI (así como lo sigue siendo hoy en día). Esto en el marco de una nueva noción de autonomía en función de la cual ésta no sería incompatible con incorporarse a las estructuras institucionales del Estado.

Bengoa (2009) señala al respecto que en esta última década en América Latina la demanda de autonomía entendida como una suerte de repliegue a la comunidad originaria está dando paso a una nueva tendencia en la que los líderes de las organizaciones indígenas pasan a reclamar el acceso a instituciones del Estado para poder ejercer *desde allí* su derecho a la autonomía. Así, el concepto de autonomía manejado por al menos una parte de la dirigencia indígena se ha modificado, y con ello la concepción de la relación entre ésta y el Estado: ahora se sostiene que se puede ser autónomo “en” o “desde” el Estado, o mejor, que la ocupación de espacios insertos en instituciones estatales es un camino hacia la implementación efectiva de los derechos de autonomía, en tanto coloca en manos indígenas la definición de las cuestiones que afectan a dichos pueblos.

Si bien no puedo generalizar acerca de las motivaciones de todo el CPI, es con esta expectativa que al menos algunos de sus miembros apostaron por incorporarse a dicho espacio (máxime teniendo en cuenta que la resolución 152/04 del INAI planteaba superar la “mera consulta” con participación en instancias de decisión). No obstante, pese a la diversidad de retóricas entre el proyecto típicamente neoliberal de los 90 y el del gobierno kirchnerista, pese a la importancia y los alcances que según éste último tendría la participación indígena a través del CPI, la reconstrucción del proceso que nos ocupa da cuenta de que la incidencia de dicho espacio en las instancias de *formulación* de la ley y el programa se vio restringida por múltiples regulaciones. En relación con esto, resulta significativo que todos los entrevistados destacaran el lugar asignado a los indígenas en la *implementación* del relevamiento, donde se plantean instancias más definidas de intervención y mayores posibilidades de injerencia tanto para los miembros del CPI como para las comunidades.

Es ésta, entonces, una restricción fundamental que apunta al corazón de la problemática que nos ocupa: la de la participación indígena en la formulación de normas y políticas públicas predefinidas como de su competencia. La participación del CPI en la “elaboración” y “decisión” de las acciones del Estado nacional era garantizada por la resolución del INAI que había creado a dicho espacio, pero en el proceso de formulación de la ley 26.160 y el programa Re.Te.C.I. tales atribuciones quedaron reducidas a la provisión de información y

opinión, el planteo de sugerencias y propuestas de modificación y el aval a las medidas estatales, todo ello sin carácter vinculante.

Lo que no está en juego

Vale la pena volver aquí a los planteos de Hale (2004) en cuanto a que el espacio del “indio permitido” se configura de modo tal que no se pongan en jaque dos cuestiones fundamentales: el régimen productivo y el poder estatal. Los condicionamientos y restricciones a los márgenes de maniobra del CPI hasta aquí señalados tienen que ver justamente con esto.

Para dar respuesta a las reivindicaciones territoriales indígenas, la ley 26.160 garantiza cuatro años sin desalojos y el relevamiento de los territorios comunitarios de ocupación actual, tradicional y pública, quitando radicalidad a los reclamos. Si bien esto fue vivido como un logro por el CPI, no puede soslayarse que la participación de sus miembros no estuvo habilitada a ir más allá: la restitución de territorios a las comunidades ya desalojadas, el reconocimiento de los territorios que no fueran de ocupación actual, la titularización de aquellos que sí lo fueran, y sobre todo el cuestionamiento al modelo extractivo que avanza sobre los territorios indígenas quedaron fuera de los alcances de la participación del CPI. La intervención de los representantes indígenas en las negociaciones durante el tratamiento del proyecto de ley en el Congreso, el trabajo de corrección de borradores del programa, el hecho de que sean las propias comunidades las que definen los límites de sus territorios durante el relevamiento, fueron todas concesiones que no implicaban amenazas al régimen productivo: los sectores hegemónicos no arriesgaban demasiado al permitir -e incluso fomentar- la participación indígena en la formulación e implementación de la ley 26.160, porque dicha participación contaba con límites pre-establecidos y actualizados mediante las distintas restricciones o condicionamientos a los que nos referimos en los apartados anteriores, quedando siempre en manos del Estado nacional la atribución de definir cuáles de los aportes indígenas serían incorporados y cuáles constituían un exceso intolerable (Briones 1999).

En este sentido, el poder estatal tampoco se vio desafiado por la participación del CPI. Como hemos visto, las atribuciones de dicho espacio fueron acotadas desde su misma resolución de creación, y durante el proceso que nos ocupa se lo convocó para proveer información, corregir documentos preliminares y avalar versiones definitivas a título consultivo. Así,

“La tan declamada ‘*participación indígena*’ en las instituciones no se corresponde con la elaboración de un proyecto alternativo y concreto de reforma de los mecanismos de circulación del poder. Más bien, constituye para las elites políticas un ritual discursivo o, en el mejor de los casos, un difuso deber moral” (Lenton y Lorenzetti 2005: 307, cursiva y comillas en el original).

Vemos entonces cómo, según lo planteado por Menéndez (1998), las políticas de participación no implican *per se* el cuestionamiento ni la transformación de las relaciones de hegemonía/subalternidad, pudiendo incluso contribuir a reproducirlas o reforzarlas. En nuestro caso, los representantes indígenas se hallaban en una posición subordinada para negociar, no eran libres de llevar a cabo sus propias propuestas ni tampoco de impedir la realización de medidas con las que no acordaran. Esto se ve claramente en las negociaciones que tuvieron lugar mientras el proyecto era tratado en comisiones, cuando sus autoras y el INAI apelaron a la urgencia de suspender los desalojos para postergar discusiones sustantivas y aceptar la inclusión de requisitos que limitaron los alcances de la ley, argumentando que un proyecto más fiel a las reivindicaciones indígenas no tendría chances en el Congreso y dando a entender al CPI que si dichas reivindicaciones iban más allá de lo tolerable, las negociaciones se estancarían y las comunidades seguirían siendo desalojadas.

Tiempos y espacios

Los últimos condicionamientos que quisiera señalar se vinculan con los tiempos y espacios de participación disponibles.

En cuanto a lo primero, el carácter esporádico de las reuniones entre los representantes indígenas implicaba que la agenda de las mismas fuera sumamente abultada. Como hemos señalado, los encuentros nacionales del CPI, los regionales y las reuniones de la “Mesa Chica” no versaron exclusivamente sobre la problemática de la formulación e implementación de la ley, sino que éste fue sólo uno entre una diversidad de temas abordados por los representantes y funcionarios allí presentes. A esto se sumaba la urgencia con la que debía resolverse la cuestión, debido a que los desalojos se sucedían cotidianamente. La conjunción de ambos factores implicó entonces un nuevo condicionamiento a los representantes indígenas, en tanto el tener poco tiempo para discutir muchas cosas atentaba contra la profundidad de las discusiones, afectando así la posibilidad de llegar a tomas de posición o decisión informadas, consultadas, debatidas y reflexionadas por los representantes. En este sentido, resulta sugerente que muchos planteos de dudas, inquietudes e incluso acuerdos y desacuerdos con la ley se realizaran *después* de avalado el proyecto por el CPI, durante la etapa de los encuentros regionales e incluso en el segundo encuentro nacional en que se aprobaría el programa.

La desproporción entre la cantidad y variedad de temáticas y el poco tiempo disponible para tratarlas sugiere que el interés del Estado nacional radicaba esencialmente en “cumplir” con la realización de los encuentros y presentar ciertas cuestiones ante el CPI más allá de las condiciones en las cuales se dieran las discusiones y se tomaran las posiciones. La presentación ante los miembros del Consejo de un abanico de cuestiones que sólo podían ser

abordadas de manera superficial es una muestra del modo en que la participación es concebida por el Estado como un requisito formal, más que encarada como un reconocimiento real del derecho de los pueblos indígenas a intervenir en asuntos que los afectan.

Pasando al segundo punto, otro de los condicionamientos se vincula con el hecho de que sólo ciertos espacios y temáticas parecieran ser permeables a la participación indígena, mientras que otros permanecen completamente ajenos a la misma.

En relación con lo que venimos trabajando, uno de los espacios “cerrados” por excelencia tiene que ver con las definiciones del modelo económico, el cual no se somete a discusión sino que es resguardado de la injerencia indígena. Por más voces que se alcen en su contra, esto es algo no sujeto a debate sino definido unilateralmente, algo a lo que el Estado no renuncia: los pueblos indígenas sólo tienen acceso -en el mejor de los casos- a discusiones sobre políticas que se pre-definen como de su competencia, mientras que el planeamiento de las políticas más definitivas en lo económico es un ámbito que se mantiene absolutamente centralizado dejando fuera la incidencia ciudadana (Cuadriello Olivos 2008).³

En el caso que nos ocupa, cabe destacar que la ley 26.160 y el programa Re.Te.C.I. constituyen un caso especial en materia de participación indígena. La gran mayoría de las decisiones que afectan a dichos pueblos son diseñadas, presupuestadas, aprobadas y ejecutadas por no indígenas (CELS, ODHPI et al. 2011). No sólo no suelen realizarse consultas previas a nivel comunitario, sino que el propio CPI es convocado sólo en casos excepcionales. Aún más, las distintas agencias del Estado nacional no suelen tener en cuenta a dicho Consejo, sino que en general éste resulta involucrado sólo en aquellas cuestiones que pasan por el INAI.

De este modo, aún con sus restricciones, la participación lograda en esta política en particular contrasta con muchos otros casos en los que directamente es inexistente. Por ejemplo, en el Segundo Encuentro Nacional del CPI algunos representantes solicitaban “enviar nota a los Ministerios Nacionales informando el alcance de la Participación Indígena en todos los proyectos que los afecten.” Se reiteran en las actas las demandas de participación en diversos proyectos, programas o políticas, la necesidad de que el CPI interviniera junto con el Estado en la definición de los mismos. Así, lo que advierto es que la participación no sólo es restringida en el sentido de que se permite a los indígenas intervenir “hasta aquí nomás” (Hale 2004), sino también porque está acotada a *algunas* políticas, programas o proyectos que *se predefinen* como de interés o competencia indígena desde *algunas* agencias estatales.

³ En este sentido resulta ilustrativa la imagen de Hale (2004) en cuanto a que mientras se abren nuevas oportunidades en el campo de la educación y la cultura, la idea de nombrar a un indígena como Ministro de Economía resulta fuera de consideración.

Ahora bien, incluso dentro de este caso especial, hemos visto que hubo espacios que permanecieron cerrados a la participación indígena, como la co-coordinación del programa de relevamiento reclamada por miembros del CPI. Menos aún se aceptaron las demandas de co-gestión en el INAI y de creación de un Ministerio Intercultural que reemplazara al instituto indigenista, las cuales también se pusieron de manifiesto en el marco de los encuentros en los que se trató el tema de la ley. Lo que se observa en las actas es que el CPI debía responder a los pedidos de designación y envío de representantes a distintos espacios o para distintas políticas, pero cuando eran los propios indígenas los que señalaban en qué lugar querían estar no obtenían respuesta. Es como si tuvieran que llenar los “casilleros” que se les marcaba desde distintas agencias estatales, pero no podían hacer que éstas se adecuasen a lo que ellos solicitaban. En este sentido, era y es el Estado el que marca qué es “participable” y qué no, *dónde* deben participar los indígenas y *cómo* deben hacerlo.

Vemos entonces cómo a través de estos diversos condicionamientos a los márgenes de maniobra indígena el gobierno nacional procuró contener demandas, neutralizarlas, quitarles radicalidad, encauzando el accionar de los representantes indígenas dentro de parámetros que les impedían alterar sustancialmente el orden establecido.

4.2.3 La interpelación al CPI y los discursos sobre participación

A pesar de todos estos condicionamientos y restricciones, el carácter participativo del proceso de formulación de la ley 26.160 y el programa Re.Te.C.I. es destacado no sólo por actores estatales, sino también indígenas. Es aquí donde juega un papel fundamental el modo en que el INAI, las autoras del proyecto, los legisladores construyeron discursivamente la “participación” en general e interpelaron a los miembros del CPI en particular, buscando obtener la adhesión indígena.

Hemos visto que el discurso del gobierno nacional marca un antes y un después del inicio de la administración kirchnerista proclamando su voluntad de construir una nueva relación con los pueblos indígenas basada en la participación como “política de Estado”, procurando la construcción conjunta de políticas públicas (INAI, Folleto de difusión Ley 26.160). La creación del CPI aparecía como primer paso en la consecución de este objetivo. Y justamente, una de sus primeras y principales tareas se vinculó con el proceso de elaboración e implementación de la ley 26.160.

La retórica respecto a la significación de dicho proceso puede observarse en este extracto de la Introducción del Cuadernillo de difusión (manual de compilación de la normativa) del

Programa, destinado a comunidades indígenas, organismos públicos y organizaciones civiles, donde el actual presidente del INAI Daniel Fernández se expresa en estos términos:

“El Gobierno nacional, con la *profunda convicción de instrumentar los derechos constitucionalmente reconocidos a los Pueblos Indígenas*, se encuentra desarrollando la implementación de la Ley N° 26.160 (...) Si bien el Estado nacional sancionó la Ley N° 24.071 ratificatoria del Convenio N° 169 de la OIT en el año 1992 y realizó el depósito de la misma el 3 de julio de 2000, *recién este gobierno* a través del Ministerio de Desarrollo Social y del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas *tiene la fuerte voluntad política* de desarrollar el Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (...) La Ministra de Desarrollo Social, Dra. Alicia Kirchner, *nos impulsa a un renovado compromiso* para que al culminar el proceso, nutrido de la participación indígena, cada una de las Comunidades del país y el Estado Nacional dispongan de los siguientes elementos en el marco del Relevamiento Territorial (...) El Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas ordenado por la Ley N° 26.160 (Dto. Reglamentario 1122/07) cristaliza un *innegable acto de justicia y reparación histórica* para los Pueblos Originarios de nuestro país. De cara al Bicentenario, su implementación genera las condiciones para la instrumentación legítima, inmediata, ineludible y efectiva del reconocimiento constitucional de la posesión y propiedad comunitarias de sus territorios, largamente esperada. Sobre este acto de justicia el Gobierno nacional busca *impulsar una nueva relación* con los Pueblos Originarios que permita la construcción de un país más justo y solidario con todos los argentinos” (INAI *circa* 2010: 5 y 6, la cursiva es mía).

Podemos ver aquí cómo se enfatiza el carácter trascendental de esta política para la situación de los pueblos indígenas, sugiriendo alcances que van mucho más allá de lo que realmente implica: un relevamiento sin titularización de la propiedad territorial. Esto se reitera en distintos discursos institucionales tanto actuales como del período 2006/7, en los que el tema aparece “inflado”, sobre-enfatizado, haciéndolo parecer un quiebre en materia de política indígena. Por otro lado, vemos cómo se pone en juego la idea -también reiterada en diversas ocasiones- de que el proyecto había nacido gracias al kirchnerismo, sin hacer ninguna referencia a las iniciativas presentadas por otras fuerzas políticas. De este modo, para aquellos que no habían seguido de cerca lo que en esta tesis presentamos como los “antecedentes” del proyecto que culminó en la ley 26.160, quedaba la impresión de que era el oficialismo –con esa conexión particular entre la senadora Kirchner y el Poder Ejecutivo- el que daba respuesta a las demandas indígenas.

En este sentido, Cortés (2008) señala que la fortaleza de las administraciones Kirchner radica en gran parte en el apoyo político de una cantidad importante de sectores activos del campo popular, apoyo que está dado por la recuperación institucional de algunas demandas y que constituye una preocupación permanente del gobierno, que realiza políticas activas para reafirmarlo y perpetuarlo. Y, agregamos siguiendo a Briones (2011), esto incluye también al movimiento indígena, lo cual es toda una novedad: por primera vez es importante buscar consenso de los pueblos indígenas *en tanto tales*, ganar y conservar su apoyo desde sus particularidades, por primera vez se realizan inversiones hegemónicas específicamente en esa dirección. No es casual, entonces, la insistencia del oficialismo por aparecer como los autores

de la iniciativa, como aquellos que recuperan las demandas indígenas y les dan respuesta, en su construcción de consenso a partir de “todo lo que ha hecho el kirchnerismo” en comparación con administraciones previas -y que, en base a lo que queda testimoniado en el espacio público, ha redundado según nota Briones (2011) en la quizás más alta adhesión de comunidades y organizaciones indígenas de distintas orientaciones en todo el país⁴.

En la misma línea pueden leerse las declaraciones del Coordinador del programa de relevamiento, en cuanto a que

“nosotros entendemos que a partir del año 2003 sí hay, o sea más allá de que el INAI existía, hay otra propuesta, hay otra gestión, hay otra postura política, que tiene que ver con que el INAI realmente pueda atender todo lo que tenga que ver con la política indígena, en este caso, con consulta previa, libre e informada, y con participación efectiva. Entonces una de las propuestas en una etapa incipiente, en un primer escalón, es el Consejo de Participación Indígena...”

Esta perspectiva “del antes y el después” del inicio de la administración de Néstor Kirchner lleva a ignorar iniciativas anteriores que, por imperfectas que pudieran ser, existieron (tal como se ignoran los proyectos previos o paralelos al de Kirchner y Fellner). Por ejemplo, el coordinador afirma que “sería *la primera vez* que el Estado propone conformar este cuerpo colegiado que sería el Consejo de Participación Indígena”, mientras que como hemos visto ya había habido otras iniciativas similares en gestiones previas.

Estas marcaciones contribuyen a la construcción de hegemonía por parte del gobierno nacional. Justamente, entendiendo la formulación de la ley y el programa en estos términos, lo que interesa destacar en función de nuestros objetivos es que la participación indígena encauzada en el CPI constituyó un elemento central del proceso hegemónico, ya que operó como un mecanismo de producción de consenso mediante la habilitación de la presencia y la intervención indígena en ciertos momentos (la cual, por restringida o condicionada que fuese, marcaba una diferencia respecto a una etapa previa de no consulta y a otras políticas definidas unilateralmente), reforzada por la interpelación a sus miembros como interlocutores legítimos con voz autorizada en nombre de los pueblos indígenas, partícipes fundamentales en la construcción de políticas públicas de competencia indígena con intervención decisoria y decisiva en sus distintas etapas, y a partir de ello “pares” de los funcionarios del INAI y de los legisladores. Así, la apertura estrecha a la participación indígena que se marcaba en los condicionamientos a las prácticas de los representantes se veía contrarrestada por discursos que enfatizaban la importancia y los alcances de dicha participación.

⁴ De todos modos, me interesa aclarar que concibo el consenso de manera similar a lo señalado por Roseberry (2007) respecto del proceso hegemónico, esto es, como un *proyecto* del Estado (y en este caso de un gobierno particular) antes que un logro, para subrayar que se trata de estrategias que persiguen ese fin (la obtención de consentimiento o adhesión) pero que no necesariamente resultan exitosas.

La participación del CPI en el proceso permitió al gobierno nacional responder de alguna manera a la demanda indígena, afirmar que tanto la ley como el programa eran propuestas “consensuadas” con los pueblos indígenas y evitar así que las mismas aparecieran como imposición, oscureciendo los aspectos coercitivos del proceso. La presencia de los miembros del CPI en determinados momentos, su intervención en discusiones con legisladores o funcionarios, su activa movilización en pos de la iniciativa, su expresión de opinión respecto a las cuestiones sometidas a su consideración, todo ello reforzado por el modo en que fueron interpelados, permitieron desplazar del foco de atención el carácter asimétrico de la relación con los pueblos indígenas y los impedimentos a que éstos accedan a instancias reales de decisión.

Analicemos las distintas facetas de dicha interpelación, sobre las cuales ya hemos adelantado algo. Por un lado, el CPI fue interpelado como voz autorizada en nombre de los pueblos indígenas, marcándose una diferencia respecto a las organizaciones. Así, por ejemplo, en las Conclusiones del Encuentro Regional del CPI NEA se registra que

“el Dr. Rodríguez hizo un breve comentario sobre las organizaciones indígenas, que son buenas en su intención, pero a veces no alcanza. Hoy con el CPI, los PI [pueblos indígenas] están legítimamente representados...”⁵

Esta idea de que el CPI constituía una representación legítima de los pueblos indígenas era compartida por un colaborador indígena del Consejo, quien me explicaba la cuestión de este modo:

“...hace 10 años atrás el tema de la representatividad indígena era siempre un tema de debate y discusión y de conflicto digamos. En este caso, tiene más legitimidad el CPI porque bueno, como se eligen los representantes, las asambleas... también con sus dificultades, pero por lo menos tiene un consenso bastante grande (...) antes por lo general había organizaciones supra-comunitarias, supra-pueblos, o sea... Me refiero por ejemplo al AIRA, todo tipo de organizaciones que (...) se atribuían una representatividad que por ahí a lo mejor no... [tenían]. Y que después fue, digamos, como decayendo. Digo el AIRA como podría ser otro tipo de organizaciones, que siempre trataban de ser representativas de comunidades y a lo mejor por ahí se le atribuía o se le achacaba digamos que no eran representativas porque eran solamente dirigentes, viste esas cosas que siempre se les ha criticado. Pero porque estas organizaciones por ahí no pudieron hacer tampoco un proceso de contacto directo con las comunidades o haber surgido de una elección así por lo menos participativa y mayoritaria, no sé. (...) [En cambio los representantes del CPI] tienen legitimidad porque representan A LAS comunidades. Se eligen en una asamblea COMUNI TARI A especialmente para eso.”

Este fue, en efecto, el discurso promovido por el INAI, discurso que deslegitimaba a las organizaciones indígenas y restringía la participación al CPI. Ahora bien, es interesante

⁵ El tenor en el segundo encuentro nacional es distinto: “Debemos construir entre todos este desafío que nos han delegado las comunidades articulando con las demás organizaciones indígenas que por ahí no nos tienen en cuenta por algún motivo.”

reparar en el modo en que dicha restricción era desdibujada desde el instituto indigenista. En los Encuentros Regionales, por ejemplo, las preguntas entregadas a los representantes indígenas iban precedidas por una breve introducción -que más adelante sería reiterada en el propio texto del Programa Re.Te.C.I. y a la que nos refiriéramos en el capítulo anterior- en la que se afirmaba que:

“En la convicción de que se trata de un proceso ligado al *fortalecimiento de las formas de organización de los Pueblos y sus Comunidades*, el INAI entiende que es fundamental el protagonismo y *la participación del Consejo de Participación Indígena* en la construcción de las orientaciones de este Relevamiento, para que sea acorde a las aspiraciones y demandas de cada Pueblo Indígena” (INAI 2006, Consulta al Consejo de Participación Indígena, Regional NEA, mi énfasis).

Mientras se sostenía que la participación en la formulación del programa implicaría un fortalecimiento de las formas de organización indígena (en plural), queda claro que tal participación se daría básicamente a través de un solo órgano: el CPI, que era el espacio legitimado desde el cual intervenir en el proceso, mientras se invisibilizaban maneras alternativas de hacerlo. Por otro lado, vemos que el CPI aparecía en sí mismo como una forma de organización indígena, descripción al menos opinable en tanto soslayaba el papel que el Estado nacional había tenido en su creación y conservaba en lo relativo a su funcionamiento, presentando a un espacio atravesado por regulaciones estatales como un proceso autonómico indígena.

La legitimidad del CPI por sobre la de las organizaciones constituyó un elemento central en la interpelación a los miembros del Consejo. El éxito de esta interpelación, el reconocimiento del sujeto en los discursos ideológicos que lo interpelan, el sentirse llamado o convocado por ellos (Hall 1985, Mouffe 1985) se observa por ejemplo en el tratamiento a puertas cerradas de ciertos temas por parte de los representantes del CPI en el marco de su Segundo Encuentro Nacional, cuando se excluyó de esas discusiones a los invitados indígenas que no formaban parte del Consejo. Actitudes como ésta motivaron acusaciones de ocultamiento de información, falta de transparencia y “manejos” de algunos representantes -recordemos en este sentido la carta abierta leída en el marco del Segundo Encuentro. No obstante, no pretendo afirmar que existía una división tajante del tipo “nosotros” (CPI) – “otros” (organizaciones). De hecho, muchos miembros del CPI eran también miembros de organizaciones indígenas. Lo que subrayo es que el criterio de legitimidad planteado desde el Estado nacional fue también, en ocasiones, esgrimido por los propios integrantes del Consejo para marcar diferencias respecto a otros indígenas.

Por otro lado, los miembros del CPI fueron interpelados como partícipes fundamentales en la construcción de políticas públicas de competencia indígena con intervención decisoria y decisiva en sus distintas etapas. Decisoria, porque los discursos estatales tendían a oscurecer

el carácter no vinculante del CPI sugiriendo una participación de tipo resolutive (Cunill 1991) y con acceso a la instancia de formulación de las políticas públicas (Dagnino 2006). Decisiva, porque dichos discursos subrayaban a los representantes indígenas la importancia de su intervención en el proceso, sobredimensionando los alcances de la misma.

En cuanto a la primera cuestión, alusiones a “la participación en la elaboración, decisión, ejecución y control de las acciones que realice el Estado Nacional por sí o mediante terceros” (resolución INAI 152/04) o a la “construcción conjunta de políticas públicas” (INAI, Folleto de difusión Ley 26.160) sugerían una nueva modalidad de relación entre el Estado y los pueblos indígenas, en virtud de la cual éstos podrían tomar decisiones a la par del funcionario no indígena. Colocaban a los indígenas en un nuevo rol, en tanto pasarían de ser sujetos destinatarios de políticas públicas a ser también hacedores de las mismas, estando habilitados para proponer y desarrollar iniciativas propias que fueran tenidas en cuenta en pie de igualdad. A partir de ello, los miembros del CPI quedaban interpelados como una suerte de “pares” de los funcionarios del INAI y de los legisladores, lo cual desplazaba la atención de las modalidades concretas de relación social en que dicho Consejo funciona, es decir, de las relaciones de poder entre unos y otros (Grimberg 1997). Como indica Wright (1998), la retórica que subraya la participación y el empoderamiento es frecuentemente desplegada en espacios signados por la subordinación y la desigualdad. En este sentido, dicha interpelación invisibilizaba lo asimétrico de la relación generando una idea de igualdad de condiciones.

En cuanto a la segunda cuestión, la labor del CPI era presentada a los representantes como aspecto definitorio para el éxito de la propuesta. En esta línea resulta ilustrativo lo señalado por algunos representantes indígenas en cuanto a que su tarea de *lobby* o “ablande” fue fundamental porque había mucha oposición al proyecto de ley por cuestiones partidarias, en contraposición con la percepción compartida por los legisladores en cuanto a que era evidente que la ley iba a ser sancionada ya que ése era el mandato del Poder Ejecutivo. En cualquier caso, la idea de que la movilización indígena era necesaria para lograr el tratamiento y la aprobación del proyecto constituye una interpelación ciertamente poderosa en tanto resalta el valor y la importancia de su labor. En el mismo sentido pueden leerse los dichos de funcionarios del INAI en cuanto a que los representantes indígenas estaban “haciendo historia”.

Una prueba de la eficacia de estos discursos sobre participación e interpelaciones al CPI es el hecho de que, si bien las restricciones y condicionamientos analizados anteriormente conllevaron la persistencia del reclamo indígena -dentro y fuera del Consejo- en pos de mayor injerencia en la toma de decisiones, no parece primar entre los miembros de la Mesa de Coordinación entrevistados una sensación de imposición de la ley ni del programa por parte

del Estado nacional, sino al contrario, la idea de que las propuestas se fueron “consensuando” entre ambas partes. Esto da cuenta de que en gran medida dichos representantes internalizaron el discurso que resaltaba los alcances de la labor del CPI y se apropiaron del proceso entendiendo a la ley y al programa como logros indígenas, producto de su lucha.

Como señala Cortés (2008: 6), “todo logro siempre debe ser pensado en términos de conquista y no sólo como concesión por parte de las clases dominantes”, de modo que podríamos afirmar que la sanción de la ley y su implementación a través del programa de relevamiento constituyen una conquista y una concesión al mismo tiempo. No obstante, mientras noto en la perspectiva de los miembros de la Mesa un énfasis en el aspecto de conquista, mi lectura del proceso enfatiza el de concesión, no para negar la importancia de la lucha indígena, sino para resaltar la intencionalidad del gobierno nacional de “dar” a los indígenas una medida determinada buscando acallar demandas que superaban ampliamente los términos en que la misma es expresada y aplicada.

Si bien el gobierno nacional procuró que quedara claro que la iniciativa era del oficialismo (y no de otras fuerzas políticas), a la vez acentuó el aspecto de *conquista* popular, resaltando el valor de la lucha de los pueblos y en particular de los representantes indígenas. Con ello, soslayaba las amputaciones que el propio gobierno realizaba respecto de las reivindicaciones originales de los pueblos, el modo en que institucionalizó sus demandas para contenerlas, el aspecto de *concesión* a cambio de mantener un orden estable. A mi entender, es en gran parte esto lo que hizo y hace posible que la ley y el programa sean vistos como logros de los propios pueblos indígenas, y que para los miembros de la Mesa de Coordinación la propuesta incluso sea concebida como “nuestra”.

4.3 “Desde el punto de vista del sujeto”

En este apartado me interesa centrarme en las valoraciones del proceso en general y de su participación en particular realizadas por los representantes indígenas entrevistados, buscando identificar algunos de los objetivos, alcances y sentidos que la misma tuvo o tiene para ellos. Si bien no pretendo en este punto extraer conclusiones exhaustivas -teniendo en cuenta que en esta instancia de tesis de licenciatura mi foco ha estado puesto en las construcciones estatales de “participación” más que en las concepciones indígenas- sí me parece importante esbozar algunas reflexiones al respecto a partir de las percepciones de aquellos miembros de la Mesa de Coordinación a quienes tuve acceso, recordando aquí que el CPI no constituía ni constituye un

órgano homogéneo y por ende las apreciaciones de integrantes de este grupo menor no pueden ser mecánicamente generalizadas a la totalidad del Consejo⁶.

En primer lugar, los representantes entrevistados coinciden en señalar la mejoría de la situación indígena desde la presidencia de Néstor Kirchner. Con distintos énfasis: la representante del pueblo tonokoté de Santiago del Estero, por ejemplo, remarcaba el respaldo del INAI, la actual ministra Kirchner, los encuentros con el ex presidente y la actual presidenta, y expresaba que

“antes no teníamos nada, era como que estábamos muertos y enterrados (...) Seguíamos vivos pero para los demás estábamos muertos y enterrados desde hace siglos, y eso lo dicen en los libros, sobre todo en libros de 4to grado (...) y dice ‘vivían, comían, se vestían’, todo en pasado, no existen hoy. *Pero a partir del gobierno de Kirchner para acá, es como que nosotros hemos adquirido la conciencia y la confianza en nosotros mismos de pararnos, de empoderarnos de nuestros derechos, nos han enseñado cómo tenemos que hacerlo*, nos han hecho ver que nosotros existimos, que no estamos muertos, porque estamos viviendo, y que tenemos esos derechos, y que esos derechos son para que nosotros nos empoderemos de ellos y hagamos valer todo lo que es nuestro...”

Por su parte, el representante del pueblo mapuche de Neuquén matizaba la cuestión señalando que, como las políticas indigenistas de los distintos gobiernos y las gestiones previas del INAI habían sido muy malas, la reactivación de la agenda ciertamente resultaba positiva: “no había muchas cuestiones para comparar para atrás, decir ‘no, bueno, tal hizo tal cosa’. No, entonces todo lo que veíamos era todo nuevo”. En la misma línea que lo apuntado por Briones (2011: 23) en cuanto a que “para poder apreciar los logros se debe establecer primero de qué piso se parte”, este representante reparaba en que el contraste entre la infecundidad de las administraciones anteriores y las nuevas medidas adoptadas por el kirchnerismo amplificaba la magnitud aparente de estas últimas. Así, la apertura a la participación, por estrecha que fuese, significaba para muchos un avance en comparación con la situación previa.

En segundo lugar, y en relación con esto último, advierto que el haber podido “participar” en el proceso es sumamente valorado por los representantes indígenas más allá del modo en que dicha participación se haya efectivizado y de cuáles hayan sido sus resultados, ya que la posibilidad de intervenir *de alguna manera* marcó una diferencia respecto a la gran mayoría de los casos en que los pueblos indígenas no son tenidos en cuenta. Si bien señalan que aún queda mucho por recorrer para alcanzar una incidencia significativa, también he registrado una valoración positiva de la posibilidad de conformar un espacio de encuentro y debate con *hermanos* indígenas, de involucrarse en discusiones sobre normas y políticas públicas que los afectan e ir adquiriendo ciertos conocimientos y destrezas vinculadas con ello (por ejemplo,

⁶ De hecho, también he podido registrar para el período que me ocupa diferencias *dentro* de la propia Mesa: ésta no constituía un espacio uniforme sino que algunos de sus miembros tenían una posición hegemónica respecto a los otros, mayor capacidad de influencia y una relación más estrecha con las autoridades del INAI.

cómo se elabora un proyecto de ley). La posibilidad de “haber estado ahí” constituyó un aprendizaje y es apreciada en consecuencia. En este sentido, Cuadriello Olivos (2008) señala que más allá del grado de incidencia que logre, el formato de “consejo” en tanto mecanismo institucionalizado de participación suele ser provechoso para sus miembros en cuanto a su capacidad informativa y a la profundización del debate sobre temas específicos.

En relación con el hecho de que los representantes valoren la posibilidad de participar en sí misma más allá de sus características y resultados, me parece interesante destacar que en el transcurso de la investigación en varios momentos percibí que la definición de los sentidos, límites y alcances de la participación era más una preocupación mía -en tanto investigadora- que de los miembros del CPI -en tanto actores que habían intervenido en el proceso. La reconstrucción de los cuándo, dónde y especialmente de los *cómo* se había “participado” resultó ser sumamente difícil de encarar en tanto mis preguntas discurrían por un carril que no siempre estaba en línea con lo que ellos consideraban importante. Los recuerdos o la memoria del proceso solían anclarse en que se había “participado” sin que pareciera ser significativo determinar a qué lugar del espectro de sentidos de la categoría se estaban refiriendo -por ejemplo, hasta qué punto la decisión final había estado en sus manos. Claro que esto no implica que estas cuestiones hayan carecido de relevancia para ellos en tanto actores del proceso, sino que no eran pasibles de ser profundizadas en un contexto de entrevista.

Podríamos plantear que la participación constituye para estos representantes un fin en sí mismo, que apunta al empoderamiento de los mismos independientemente de cuál sea el objetivo circunstancial que motiva tal participación. Esto en contraste con el modo en que la misma es concebida por el Estado nacional, ya que si bien los discursos estatales también la presentaban como una meta *per se* -por ejemplo, apareciendo como uno de los objetivos del programa de relevamiento- el trabajo de investigación realizado indica que más bien fue concebida como un medio para alcanzar otros fines (Saldívar Tanaka 2007): contener demandas indígenas, generar adhesión y consenso, legitimar iniciativas oficialistas.

Por otro lado, el proceso de formulación de la ley y el programa constituyó para algunos representantes indígenas un punto de inflexión en materia participativa, en tanto reafirmó la necesidad de ser partícipes activos en el diseño de políticas públicas desde espacios institucionales insertos en el ámbito del Estado nacional. Así, el representante mapuche -que desde hace unos años se desempeña como funcionario nacional- expresaba que

“... en el marco del proceso de la ley [26.160], hubo también toda una modificación de la participación de los pueblos indígenas en el Estado, en la construcción de políticas públicas. Es decir, *la ley fue un disparador* (...) el tema del momento del proceso de la ley aceleró mucho más el proceso también de la participación indígena en los procesos del Estado. Más allá de lo que sirve hoy, de cómo se aplica, *en lo interno, hacia nosotros, creo*

que fue fundamental ese año de trabajo para consolidar un espacio de participación y de que las organizaciones nos hagamos cargo de meternos en el Estado para ir con nuestra propuesta de trabajo (...) Creo que ahí se disparó y ahí se consolidó esta idea también, ¿no?: metámonos, participemos, y no dejemos que otros escriban sobre lo que nosotros queremos que se [haga]..."

Otra cuestión a señalar se vincula con la valoración positiva de la responsabilización, lo cual se manifiesta sobre todo en la etapa de implementación del programa.

Hemos visto que el diseño del programa Re.Te.C.I prevé la conformación de una Unidad Ejecutora en cada provincia, constituida por representantes del CPI, el ETO y representantes del Poder Ejecutivo provincial, la cual plasma "la *corresponsabilidad en la ejecución* de la ley 26.160 que, nutrida de la participación indígena, garantiza su desarrollo a partir de *los tiempos e intereses propios de las Comunidades Indígenas* (Nota INAI 186/2009: 2, la cursiva es mía). El derecho a participar deviene entonces co-responsabilidad en la implementación del relevamiento. Sin embargo, esto no es percibido de modo negativo: al contrario, he registrado una apreciación positiva respecto del hecho de asumir compromisos y responsabilidades en el marco del Programa. Así, por ejemplo, señalaba un colaborador indígena del CPI:

*"todo está plasmado, digamos, en la formulación, pero después cuando vamos al terreno se desdibuja el rol del CPI. (...) cuando pasó eso, [los representantes indígenas] dijeron 'nosotros vamos a ser parte del programa como dice el programa y vamos a asumir ESE rol, le guste al de la provincia, le guste al que está al lado mío, pero en realidad, vamos a cumplir ese rol'. Y eso es importante porque... es el resultado de una participación activa, comprometida, o sea no es solamente por el mero hecho de: 'sos indígena, te llamamos, te consultamos, te pedimos tu opinión', sino que también *asumimos un compromiso* (...) entonces *si metemos la pata también vamos a asumir la responsabilidad* digamos, en todo caso. Eso me parece que ha sido un salto así bastante... cualitativo (...) previamente no, era simplemente una participación más de tipo consultiva, pero *al formar parte de la ejecución de un programa te estás involucrando y sos responsable*, salga bien, salga mal. Y si sale mal, bueno, después se verá por qué, pero... [Los miembros del CPI] asumen esa responsabilidad, de representar a sus pueblos, a sus comunidades, y es jugarse el pellejo (...) En ese sentido me parece que está bueno, se avanzó bastante."*

Si desde afuera podemos plantear que en el contexto neoliberal el énfasis en la participación tiende a responsabilizar a los destinatarios de un programa por el éxito o fracaso del mismo (como lo muestra el documento del INAI antes citado, donde se sugiere que los tiempos de ejecución del programa son marcados por las comunidades, deslindando así responsabilidades por las demoras), es interesante rescatar esta visión, en la que ser *responsable* (en el sentido de aquel que está a cargo de algo y que debe rendir cuentas) es vivido, quizás, como un reconocimiento a las capacidades de los pueblos indígenas. En efecto, esta valoración positiva es comprensible si tenemos en cuenta el imaginario hegemónico que retrataba y en muchos casos sigue retratando a los indígenas como sujetos necesitados de asistencia y tutela estatal y como receptores pasivos de medidas formuladas e implementadas unilateralmente por el Estado –

tal como viéramos en el primer capítulo. El ser co-responsable implicaría que, ahora, para el Estado dichos pueblos están habilitados a intervenir activamente en áreas antes privadas de su injerencia.

Por otro lado notamos cómo el entrevistado señala la diferencia entre las instancias de formulación y ejecución: estas responsabilidades se asumen sólo en la segunda, mientras que en la primera se trata de “una participación más de tipo consultiva”. En este sentido, vimos que los dos aspectos más destacados o valorados en cuanto a la participación indígena aparecen justamente en la instancia de ejecución del relevamiento: por un lado, que sea la propia comunidad la que define cuál es su territorio y realiza la toma de puntos con el GPS, y por otro, la figura del CPI como contralor.

En síntesis, lo que advierto por parte de los representantes indígenas entrevistados (así como de sus asesores o colaboradores) es la valoración del camino recorrido y los logros alcanzados. Si bien plantean que éstos están todavía lejos de satisfacer las demandas indígenas, destacan que constituyen avances importantes para los pueblos. La idea en común sería que es mejor dar un paso, aunque sea pequeño, que pretender lograr en un solo movimiento las reivindicaciones de máxima y no poder hacerlo por ser políticamente inviable, prácticamente imposible o interminable. En este sentido, no hay ingenuidad respecto a las limitaciones de la ley 26.160, y las demandas de fondo quedan como algo a seguir trabajando. Se trata en definitiva de cómo se ponderan las distintas cuestiones a la hora de realizar un “balance”: aquello que no ha cambiado, aquello que resta por hacer, así como las responsabilidades del gobierno nacional al respecto no pesan tanto como la valoración de lo que sí se ha avanzado en los últimos años (Briones 2011).

Aquí me interesa realizar la siguiente aclaración. Una lectura como la realizada en esta tesis, que sospecha de los alcances de la participación tan florida y ambiguamente presentada en los discursos oficiales y enfatiza los condicionamientos a las prácticas de los representantes indígenas, a la par que señala las valoraciones positivas que del proceso realizan los mismos, puede llevar a pensar los vínculos entre el Estado nacional y el CPI en términos de “cooptación” -noción que sugiere un elemento activo y uno pasivo, uno que coopta y otro que es cooptado, y que supone entonces una subestimación sobre este último (Cortés 2008).

Por mi parte, considero que leer la relación en esos términos obtura la posibilidad de ver las estrategias de estos sujetos indígenas. Cada uno tenía su propia motivación para estar allí, y su propia agenda a impulsar. Si bien esta cuestión excede los objetivos de esta tesis, a grandes rasgos pude notar que para algunos representantes (como los miembros de la Mesa de Coordinación) el CPI era un espacio a ocupar para poder avanzar en el camino hacia un mayor control indígena sobre las medidas estatales; mientras que para otros constituía un

trampolín para resolver cuestiones cotidianas que no necesariamente eran concebidas o definidas en términos de “política indígena”. En relación con esto, no debe perderse de vista que el “mundo indígena” no es homogéneo, sino que está compuesto por una pluralidad de actores que provienen de contextos diversos con demandas e intereses muy variados que van desde la satisfacción de necesidades básicas hasta el acceso a cargos en la estructura estatal, pasando por la lucha por el territorio, el reconocimiento de derechos, etc. (Cuadriello Olivos 2008). No obstante, tampoco debe perderse de vista la situación de subalternidad de estos pueblos en general y la posición subordinada de los miembros del CPI respecto a los agentes estatales, particularmente el hecho de que no poseen el mismo poder para definir (Wright 1998).

De este modo, al enfatizar los condicionamientos a las prácticas de participación de los representantes y el hecho de que ciertos discursos indígenas reproducen los discursos estatales, el objetivo no es negar la agencia indígena, sino resaltar las formas en que desde el Estado se busca enmarcarla, encauzarla, aceptando algunas cosas y dejando fuera otras. Como plantea Hale (2004), esto no significa que los pueblos indígenas no puedan ocupar y aprovechar estratégicamente espacios formateados con la lógica del “indio permitido”, sino que el desafío para ellos consiste en permanecer alerta respecto a los límites que dicho formato supone, para evitar contribuir inadvertidamente al reforzamiento del proyecto hegemónico. Pero este no es un desafío menor. En este sentido, el trabajo de investigación realizado permite vislumbrar la enorme complejidad que implica el rol del CPI como articulador entre las comunidades y el INAI, en tanto sus miembros deben responder a las demandas de las bases y a la vez maniobrar dentro de un espacio con límites predeterminados. Tal como se observa en las conclusiones de los encuentros del CPI o las actas de la Mesa Chica durante el período aquí trabajado, esta tensión hacía que por momentos los representantes aparecieran *demandando* al Estado y por otros el tono apuntara más hacia la *colaboración* –lo cual les valió en algunos casos el ser tildados peyorativamente de “empleados” o “funcionarios” del INAI por sus representados.

Estas cuestiones nos vuelven a lo que planteábamos al inicio del capítulo: el hecho de que se trata de una participación institucionalizada, que se realiza desde un espacio inserto en el ámbito del INAI, es decir, del Estado nacional. Esto moldea a la participación en formas particulares, algunas de las cuales hemos analizado aquí sin pretensión de haber agotado el tema, sino como punto de partida para continuar y profundizar el análisis en una próxima etapa.

Bibliografía

ANDERSON, B. (1990) *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London, Verso.

BARTOLOMÉ, M. A. (2003) “Los pobladores del ‘Desierto’: genocidio, etnocidio y etnogénesis en la Argentina.” En *Cuadernos de Antropología Social* N° 17, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, pp. 162-189.

BENGOA, J. (2009) “¿Una segunda etapa de la Emergencia Indígena en América Latina?” En *Cuadernos de Antropología Social* N° 29, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, pp. 7-22.

BRIONES, C. (1998) *La alteridad del "Cuarto Mundo". Una deconstrucción antropológica de la diferencia*. Buenos Aires: Ediciones del Sol.

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. (2005) “Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales.” En C. Briones (ed.) *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*, Buenos Aires, Editorial Antropofagia.

BRIONES, C. (2007a) “Reconocimientos y políticas respecto del derecho de los Pueblos Indígenas a sus tierras/territorios en Argentina: un balance.” Ponencia para el *Simpósio CONSTITUIÇÕES NACIONAIS E POVOS INDÍGENAS*, coordinado por Alcida Rita Ramos. Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, 9 al 11 de mayo.

BRIONES, C. (2007b) “La nación argentina de cien en cien: de criollos a blancos y de blancos a mestizos.” Ponencia central para la Mesa: “Diversidad y Nación: ¿puede hablarse de multiculturalismo en la Argentina?” *Debates de Mayo III: Nación y diversidad: Territorios, identidades y federalismo*. Biblioteca Nacional, Salón Auditorio Jorge Luis Borges, 17 y 18 de mayo.

BRIONES, C. (2011) “Gobernabilidad y gubernamentalidad de las políticas indigenistas en Argentina: El caso Mapuche.” FORO URGENTE *La democracia en juicio: derechos mapuche y gobernabilidad democrática en Chile y Argentina*, The University of Texas at Austin, Febrero 3.

BRIONES, C., L. CAÑUQUEO, L. KROPFF y M. LEUMAN (2004) “Escenas del multiculturalismo neoliberal. Una proyección desde el sur.” Ponencia presentada al *Grupo de Trabajo CLACSO "Cultura y poder"*. Grimson, A. (coord.). Porto Alegre, 15 al 17 de septiembre.

BRIONES, C. y M. CARRASCO (2004) “La lucha por la tierra. (Neo)indigenismo estatal y producciones indígenas en Argentina (1985-1999).” En Cruz, E. y R. Paoloni (comps.) *La propiedad de la tierra: Pasado y presente. Arqueología, historia y antropología sobre la problemática de la propiedad de la tierra en la Argentina*. ANUARIO DEL CEIC 3/2003. Jujuy, Universidad Nacional de Jujuy, pp. 228-265.

CARRASCO, M. (2002) “El movimiento indígena anterior a la reforma constitucional y su organización en el Programa de Participación de Pueblos Indígenas.” En: <http://utexas.edu/cola/lilias>, University of Texas at Austin, Teresa Lozano Long Institute of Latin American Studies.

CARRASCO, M. y C. BRIONES (1996) *La tierra que nos quitaron. Reclamos indígenas en Argentina*. Serie Documentos en Español Núm. 18. Buenos Aires: IWGIA-Copenhague.

CARRASCO, M., L. STERPIN y M. WEINBERG (2008) “Entre la cooperación y la asistencia: un análisis de la incidencia del apoyo económico internacional en el movimiento indígena en Argentina”. *Revista Avá*, julio, Número 12, pp: 9-25.

CASABURI, D. y D. TUSSIE (2000) “La sociedad civil y los bancos multilaterales de desarrollo”. En Tussie, D. (comp.) *Luces y sombras de una nueva relación: el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y la sociedad civil*. Temas Grupo Editorial.

COMAROFF, J. y J. COMAROFF (2002) “Naturalizando la nación: aliens, apocalipsis, y el estado postcolonial”. En *Revista de Antropología Social*, Universidad Complutense de Madrid, 11, pp. 89-133.

CORRIGAN, P. y D. SAYER (1985) *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*. Oxford, GB: Basil Blackwell. Introducción y Conclusiones.

CORTÉS, M. (2008) “Movimientos sociales y Estado en Argentina: entre la autonomía y la institucionalidad.” Informe final del concurso: Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2008/gobpro/cortes.pdf>

CUADRIELLO OLIVOS, H. (2008) *Neoindigenismo y participación ciudadana: el Consejo Consultivo de la CDI y la participación indígena*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales; FLACSO - Sede Académica de México. México.

CUNILL, N. (1991) *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD, Venezuela.

DAGNINO, E. (2006) "Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?", en Isunza E. y A. Olvera (eds.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS, Universidad Veracruzana, Porrúa, México.

DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN PARLAMENTARIA DEL CONGRESO DE LA NACIÓN (1991) *Tratamiento de la Cuestión Indígena*. Serie Estudios e Investigaciones N° 2, Buenos Aires, tercera edición. Primera parte: "Análisis de la cuestión indígena en la historia legislativa y parlamentaria argentina en el período 1853-1990", pp. 11-53. Disponible en www.l.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/documentos/DG038.02.02-2.pdf

EZCÁRZAGA, F. (2004) "Las autonomías posibles en México, Bolivia y Perú." Ponencia presentada al *IV Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica (RELAJU)*, Quito, Ecuador. (m.i.)

FOSTER, R. (1991) "Making National Cultures in the Global Ecumene" en *Annual Review of Anthropology* 20, pp. 235-260.

FOUCAULT, M. (1991) "La Gubernamentalidad". En *Espacios de Poder*. Madrid: La Piqueta pp. 9-26.

GOMIZ, M. M. y J. M. SALGADO (2010) *Convenio 169 de la O.I.T. sobre Pueblos Indígenas. Su aplicación en el derecho interno argentino*. Neuquén, Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas.

GORDON, C. (1991) "Governmental rationality". En *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. G. Burchell et al. (eds.). Chicago: The University of Chicago Press, pp. 1-51.

GOROSITO KRAMER, A. M. (2008) "Convenios y leyes: La retórica políticamente correcta del Estado". Versión escrita de la presentación en el Panel Estado y demandas sociales: procesos, relaciones y sujetos, de las *V Jornadas de Investigación en Antropología Social*, SEANSO, ICA, FFyL, UBA, Buenos Aires, 19 al 21 de noviembre. Cuadernos de Antropología Social n° 28, pp. 51-65.

GRIMBERG, M. (1997) *Demanda, negociación y salud. Antropología social de las representaciones y prácticas de trabajadores gráficos 1984-1990*. Facultad de Filosofía y Letras – CBC, UBA, Buenos Aires, pp. 51-57 y 248-253.

HALE, C. (2002) "Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala." *Journal of Latin American Studies* 34 (3), August, pp. 485-525.

HALE, C. (2004) “El protagonismo indígena, las políticas estatales y el nuevo racismo en la época del ‘indio permitido’”. Ponencia para la conferencia *Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado*, organizada por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), 27-29 de octubre.

HALL, S. (1985) “Signification, Representation, Ideology: Althusser and the Post-Structuralist Debates.” *Critical Studies in Mass Communication* 2 (2): 91-114.

HALL, S. (1986) “Gramsci’s Relevance for the Study of Race and Ethnicity.” *Journal of Communication Inquiry* 10 (2): 5-27.

ITURRALDE GUERRERO, D. (1997) “Demandas indígenas y reforma legal: retos y paradojas” en *Alteridades*, Volumen “Estado Nacional, Autodeterminación y Autonomía”. UAM, México, 7 (14), pp. 81-98.

LARREA MALDONADO, F. (2010) *Estado neoliberal y movimiento indígena: neoindigenismo, biopolítica y representación*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales; FLACSO - Sede Ecuador - Programa de Estudios Ecuatorianos.

LENTON, D. y M. LORENZETTI (2005) “Neoindigenismo de necesidad y urgencia: la inclusión de los Pueblos Indígenas en la agenda del Estado neosistencialista” en Briones, Claudia (ed.), *Cartografías Argentinas. Políticas indígenas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires, Editorial Antropofagia.

MARTÍNEZ SARASOLA, C. (1992) *Nuestros paisanos los indios. Vida, historia y destino de las comunidades indígenas en la Argentina*. Buenos Aires, Emecé editores.

MENÉNDEZ, E. (1998) “Participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social privado.” *Cuadernos Médico Sociales*. Centro de Estudios Sociales y Sanitarios, Asociación Médica de Rosario. Vol. 73, mayo: 5-22.

MOUFFE, C. (1985) “Hegemonía, política e ideología”. En: Julio del Campo (ed.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. México: Siglo XXI, pp. 125-145.

PAREKH, B. (2000) “El etnocentrismo del discurso nacionalista”. En *La invención de la nación. Lecturas de la identidad, de Herder a Homi Bhabha*. A. Fernández Bravo (comp.) Buenos Aires, Manantial, pp. 91-122.

PEREYRA, C. (1988) “Gramsci: Estado y sociedad civil.” *Cuadernos políticos*, número 54/55, México D.F., editorial Era, mayo-diciembre, pp. 52-60. Disponible en <http://www.bolivare.unam.mx/cuadernos/cuadernos/contenido/CP.54-55/CP54-55.8.GramsciEstadoySociedadCivil.Carlospereyra.pdf>

- RAMOS, L. (2001) "Reforma Constitucional: Una nueva relación entre el Estado argentino y los Pueblos Originarios". Ponencia presentada en el *II Congreso Internacional Derechos y Garantías en el siglo XXI*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 25, 26 y 27 de abril. Disponible en la Biblioteca Electrónica de la Asociación de Abogados de Buenos Aires, <http://www.aaba.org.ar/bi180p02.htm>
- ROSEBERRY, W. (2007) "Hegemonía y el lenguaje de la controversia." En Lagos, M. y P. Calla (comps.) *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. Cuaderno de Futuro N° 23, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (INDH/PNUD), La Paz.
- SALDÍVAR TANAKA, E. (2007) "Empoderamiento o disciplina: la política de participación indígena en programas de desarrollo en México." Serie *Documentos de Investigación*, Instituto de Investigación en Desarrollo Sustentable y Equidad Social, Universidad Iberoamericana, México.
- SEGATO, R. (2002) "Identidades políticas y alteridades históricas. Una crítica a las certezas del pluralismo global". En *Nueva Sociedad* 178, pp. 104-125.
- SIEDER, R. (2004) "Del indigenismo institucional integracionista a la gestión pluralista de las políticas públicas." Conferencia dictada en el *IV Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica* "Globalización y Pluralismo Jurídico: luchas sociales y legales en la construcción de Estados interculturales". Quito, Ecuador, agosto.
- STERPIN, L. (2010) "Construcciones estatales de la 'participación' indígena en el diseño e implementación de políticas públicas." Ponencia presentada en las *VI Jornadas de Investigación en Antropología Social*, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Buenos Aires, 3-6 de agosto.
- WILLIAMS, R. (1980) *Marxismo y literatura*. Península, Barcelona. Cap. 6: "La hegemonía".
- WRIGHT, S. (1998) "The politicization of culture". En *Anthropology Today* 14 (1), pp. 7-15.
- ZIZEK, S. (2001) "Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional". En *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. F. Jameson y S. Zizek con Introducción de Eduardo Grüner. Buenos Aires, Paidós, pp. 137-188.

Fuentes documentales

Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas (ODHPI): Evaluación Alternativa sobre el cumplimiento de la Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial en Argentina, en el marco del Informe Periódico Consolidado (19 y 20) ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), 76° Período de Sesiones, 15 de febrero al 12 de marzo de 2010. Disponible en

<http://clavero.derechosindigenas.org/wp-content/uploads/2010/02/argentina-cerd-alternativo.pdf>

Cámara de Diputados de la Nación. Página web. <http://www.diputados.gov.ar/>

Cámara de Diputados de la Nación. Versión Taquigráfica de la Comisión de Población y Desarrollo Humano (ex Comisión de Población y Recursos Humanos). Reunión del 02/06/2004 (3ra parte), “Dr. Jorge Rodríguez (presidente del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) y representantes de comunidades”. Disponible en

<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpydhumanos/VersTaq2004.htm#Junio%202c>

Cámara de Diputados de la Nación. Expediente 3478-D-2004. Proyecto de ley presentado por la diputada Marta Maffei y otros, 14/06/2004. Disponible en

http://www3.hcdn.gov.ar/folio-cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=616743099&advquery=3478-D-04&infobase=tp.nfo&record={8032}&recordswithhits=on&softpage=proyecto

Cámara de Diputados de la Nación. Expediente 3951-D-2004. Proyecto de “Ley de emergencia y regularización de la propiedad comunitaria indígena” presentado por la diputada María Elena Barbagelata y otros, 01/07/2004. Disponible en

http://www3.hcdn.gov.ar/folio-cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=616744373&advquery=3951-D-04&infobase=tp.nfo&record={81DD}&recordswithhits=on&softpage=proyecto

Cámara de Diputados de la Nación. Expediente 48-PE-2004 y mensaje 1165/04 del Poder Ejecutivo. Proyecto de ley para “declarar la emergencia en materia de propiedad y posesión de tierras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas” presentado por el presidente Néstor Kirchner y otros, 06/09/2004. Disponible en

http://www3.hcdn.gov.ar/folio-cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=616746037&advquery=0048-PE-04&infobase=tp.nfo&record={8807}&recordswithhits=on&softpage=proyecto

Cámara de Diputados de la Nación. Anteproyecto de “Ley de Procedimiento de Regularización de la Propiedad Comunitaria Indígena”, resultado del análisis del expediente 3951-D-2004 por la Comisión de Población y Recursos Humanos y aprobado por dicha Comisión, en la parte de su competencia, el 20/10/2004. Disponible en http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpydhumanos/Anteproy_Prop.htm

Cámara de Diputados de la Nación. Jornadas organizadas por la Comisión de Población y Desarrollo Humano. 2005. “Reunión Consultiva con los Pueblos Indígenas”. Disponible en http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpydhumanos/jornadas/Aborig/reunion_consultiva.htm

Cámara de Diputados de la Nación. Listado de todos los participantes de la “Reunión Consultiva con los Pueblos Indígenas”. Disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpydhumanos/jornadas/Aborig/asistentes.html>

Cámara de Diputados de la Nación. Versión Taquigráfica de la Comisión de Población y Desarrollo Humano. Reunión del 12/05/2005, “Reunión Consultiva con los Pueblos Indígenas” en el Salón Azul del Congreso de la Nación. Disponible en http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpydhumanos/jornadas/Aborig/Taq_RCPI.htm

Cámara de Diputados de la Nación. Resumen histórico del Proyecto de Ley de Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena, Orden del Día N° 2396. Disponible en www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpydhumanos/Anteproy_Tierr.htm

Cámara de Diputados de la Nación. Sesiones Ordinarias 2005, Orden del Día N° 2396. Dictamen de las Comisiones de Población y Desarrollo Humano, Legislación General y Justicia sobre el anteproyecto de “Ley de Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena”, expedientes 48-PE-2004 y 3478-D-2004, 13/05/2005. Disponible en <http://www.diputados.gov.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-122/122-2396.pdf>

Cámara de Diputados de la Nación. Versión taquigráfica de la Reunión N° 37 - Sesión ORDINARIA (ESPECIAL) EN MINORÍA celebrada el 30/11/2005. Disponible en <http://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/versiones/index.html>

Cámara de Diputados de la Nación. Expediente 0130-D-2006. Proyecto de ley presentado por la diputada Marta Maffei y otros, 02/03/06.

Cámara de Diputados de la Nación. Versión Taquigráfica de la Comisión de Población y Desarrollo Humano. Reunión del 27/09/2006, “Dr. Jorge Rodríguez, presidente del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas”. Disponible en

<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpydhumanos/VersTaq2006.htm>

Cámara de Diputados de la Nación. Sesiones Ordinarias 2006, Orden del Día N° 1301 (emitido 25/10/2006). Disponible en

<http://www4.hcdn.gov.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-124/124-1301.pdf>

Cámara de Diputados de la Nación. Versión Taquigráfica de la 36a. Reunión - 26a. Sesión ORDINARIA (Continuación) - 01/11/2006. Emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que ocupan comunidades indígenas originarias del país. Orden del Día 1301. Disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/sesionesxml/reunion.asp?p=124&r=36#124-36-5>

Cámara de Senadores de la Nación. Página web. <http://www.senado.gov.ar/>

Cámara de Senadores de la Nación. Expediente S-2794/04. Proyecto de ley presentado por la senadora Sonia Escudero y otros, 03/09/2004.

Cámara de Senadores de la Nación. Expediente S-402/2006. Proyecto de ley de creación del Fondo Fiduciario de reparación histórica a las comunidades aborígenes, presentado por la senadora Sonia Escudero, 10/03/2006. Disponible en

http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PL&numexp=402/06&nro_comision=&tConsulta=3

Cámara de Senadores de la Nación. Expediente S-1599/2006. Proyecto de ley de emergencia de la propiedad comunitaria indígena, presentado por las senadoras Alicia Kirchner y Liliana Fellner, 17/05/2006. Disponible en

http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PL&numexp=1599/06&nro_comision=&tConsulta=3

Cámara de Senadores de la Nación. Trámite Legislativo del Expediente Número 1599/06. Disponible en

http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PL&numexp=1599/06&nro_comision=&tConsulta=2

Cámara de Senadores de la Nación. Sesiones Ordinarias 2006, Orden del Día N° 743. Dictamen de las Comisiones de Legislación General, Población y Desarrollo Humano y Presupuesto y Hacienda sobre los expedientes S-402/06 y S-1599/06, 08/08/2006. Disponible en <http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/consultaOrdenDelDia.php>

Cámara de Senadores de la Nación. Sesiones Ordinarias 2006, Anexo al Orden del Día N° 743. Disponible en <http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/consultaOrdenDelDia.php>

Cámara de Senadores de la Nación. Sesiones Ordinarias 2006, Anexo I al Orden del Día N° 743. Disponible en <http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/consultaOrdenDelDia.php>

Cámara de Senadores de la Nación. Versión Taquigráfica (provisional) de la 19° Reunión – 17° Sesión ordinaria – 16/08/2006. Fondo fiduciario de reparación histórica de las comunidades indígenas. Orden del Día N° 743.

<http://www.senado.gov.ar/web/taqui/cuerpo1.php?Page=2&iPageSize=10&cOrden=0&cSentido=DESC&anio=2006&operador=and&pal1=&pal2=>

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (ODHPI), Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS), Grupo de Apoyo Jurídico para el Acceso a la Tierra (GAJAT), Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES), Equipo Patagónico de Abogados y Abogadas en Derechos Humanos y Estudios Sociales (EPHADES), Secretaría con relación de Pueblos Originarios de la CTA, Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA), Movimiento de Profesionales para los Pueblos (MPP), Organización de Comunidades de Pueblos Originarios (ORCOPO), Comisión de Juristas Indígenas en la Rep. Argentina (CJIRA), Comisión Provincial por la Memoria, Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ), Defensoría General de la Nación, CATEDRA LIBRE DE PUEBLOS ORIGINARIOS-UNPSJB, Comisión de Pueblos Originarios e Inmigraciones de la Secretaría de Extensión de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, Comisión de Derechos de los Pueblos Originarios y neoconstitucionalismo de la UBA, Asociación de Abogados de Derechos Indígena (AADI): Informe sobre la situación de los pueblos indígenas en Argentina: la agenda pendiente, para el Relator de Pueblos Indígenas de la ONU James Anaya. Diciembre 2011. Disponible en odhpi.org

Comisión de Trabajo de Política Indígena (CTPI), 31/08/2006. Comunicado de Prensa: “Importante logro de los Pueblos Originarios de Argentina en el Congreso Nacional”. Disponible en <http://argentina.indymedia.org/news/2006/08/437491.php> (acceso 21/02/2011).

Consejo de Participación Indígena (CPI). Libro de Actas de la Mesa de Coordinación: Acta N° 1, 01/06/2006, Acta N° 2, 15-16/06/2006, Acta N° 3, 10-14/07/2006, Acta N° 4, 07/08/2006, Acta N° 5, 19/02/2007, Acta N° 6, 19/02/2007, Acta N° 7, 21/02/2007 y Acta N° 8, 09-13/03/2007.

Consejo de Participación Indígena (CPI) - Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Consulta al Consejo de Participación Indígena. Conclusiones Encuentro Regional NEA. Formosa, 3-5/10/2006.

Consejo de Participación Indígena (CPI) - Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Consulta al Consejo de Participación Indígena. Conclusiones Encuentro Regional NOA. Tucumán, 17-19/10/2006.

Consejo de Participación Indígena (CPI) - Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Consulta al Consejo de Participación Indígena. Conclusiones Encuentro Regional Centro-Sur. Bariloche, 7-9 y 30/11/2006, 01/12/2006.

Constitución Nacional (reforma 1994), artículo 75 inciso 17.

Decreto N° 155/1989. Reglamentación Ley 23.302.

Decreto N° 410/2006. Aprobación estructura organizativa Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.

Decreto N° 1122/2007. Reglamentación Ley 26.160.

Foro Nacional Derecho de los Pueblos Indígenas en la Política Pública. Ministerio de Desarrollo Social – Instituto Nacional de Asuntos Indígenas – Proyecto DCI. “Propuestas y Demandas de Acción al Estado Argentino”. Posadas, 30/08/2005. Disponible en <http://www.cumbrecontinentalindigena.org/kirchner.php>, archivo “ACCIONESdelESTADO” (acceso 15/04/2011).

Foro Nacional Indígena, Informe a la Prensa, 2005. Disponible en <http://www.cumbrecontinentalindigena.org/foro comunicado.php> (acceso 15/04/2011).

Indymedia, 30/05/2004. “Foro Nacional para la construcción de un Estado intercultural.” Disponible en <http://argentina.indymedia.org/news/2004/05/199768.php> (acceso 14/02/2011).

Indymedia, 04/09/2005. Entrevista a Nelson Aramayo de la Comisión de Trabajo de Política Indígena (CTPI), con audio disponible en <http://argentina.indymedia.org/news/2006/07/422314.php#foronacionalintercultural> (acceso 14/02/2011).

Indymedia, 09/09/2005. “FORO NACIONAL: Manifestación de disconformidad de miembros de la CTPI”. Disponible en <http://argentina.indymedia.org/news/2005/09/325168.php> (acceso 14/02/2011).

Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Dr. Alberto Ángel Fernández a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Informe N° 72, Noviembre de 2007, p. 122.

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Resolución 152/2004.

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Resolución 301/2004.

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). 2004. *Marco Institucional del Estado para el tratamiento de los Asuntos Indígenas*. Disponible en <http://www.scribd.com/doc/6826929/Pueblos-indigenasInforme-Nacional-de-la-Republica-ArgentinaDesarrollo-ComunitarioPrograma-de-Vivienda> (acceso 11/02/2011).

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Acta del 20/02/2007 de aval de la Mesa de Coordinación del CPI al Programa Re.Te.C.I.

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Acta del 13/03/2007 de aval de la Mesa de Coordinación del CPI al proyecto de decreto reglamentario de la ley 26.160.

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Resolución 587/2007.

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). 2007. Programa Nacional “Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas – Ejecución de la Ley 26.160”.

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). “Relevamiento Territorial Ley 26.160/06. Manual de Procedimientos. Sistema de Información Geográfica. Sistema Jaguar” (*circa* 2007).

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Resolución 41/2008.

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Resolución 42/2008 (Resumen).

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Nota 186/2009 a la señora Subdirectora del Grupo de Apoyo Jurídico por el Acceso a la Tierra en respuesta a solicitud de informes respecto a la ley 26.160 y su proceso de implementación, 01/04/2009. Disponible en http://www.ceppas.org/gajat/index.php?option=com_content&task=view&id=353&Itemid=2

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas – Ejecución Ley 26.160. Informe provisto por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas el 29/10/2009, presentado ante la Comisión de Población y Desarrollo Humano de la Cámara de Diputados de la Nación. Disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpyrhumanos/>

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación. Cuadernillo de difusión “Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas”, Manual de compilación de la normativa (*circa* 2010).

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación. Folleto de difusión “Ley 26.160. Ley de Emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras” (*circa* 2010).

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Página web.

<http://www.desarrollosocial.gov.ar/inai/site/default.asp> (acceso 20-22/01/2010).

Ley Nacional 23.302, 1985.

Ley Nacional 24.071, 1992.

Ley Nacional 26.160, 2006. *Emergencia de la propiedad comunitaria indígena*. Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122499/norma.htm>

Ley Nacional 26.554, 2009.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1989. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1996. Guía de aplicación del Convenio 169.

Programa de Participación de Pueblos Indígenas (PPI), Foro Nacional, Conclusiones. 1995-1997.

ZAMBRANO, G., G. CANHUÉ y otros. “Carta abierta a nuestros hermanos indígenas de Argentina y el CPI”. Buenos Aires, 11/03/2007. Disponible en

<http://argentina.indymedia.org/news/2007/03/495082.php> (acceso 26/01/2012).

ANEXO

I. Expediente 3478-D-2004 (Maffei y otros, 14/06/2004)¹

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º – Suspéndense por el término de cinco años en todo el territorio de la República Argentina todo trámite y/o acción de ejecución de desalojo o expulsión de comunidades indígenas en la totalidad de sus individuos y familias, ya sea en carácter de ocupantes, poseedores, arrendatarios o moradores de los predios rurales que tradicionalmente ocupan o en los que realizan sus actividades de subsistencia, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Art. 2º – Las comunidades que a la fecha de la sanción de la presente ley hubieran sido despojadas o expulsadas de los territorios tradicionalmente ocupados, serán reubicadas transitoriamente en los mismos predios o en aquellos que la comunidad acepte voluntariamente ocupar por el término máximo de cinco años a partir del momento de su reubicación.

Art. 3º – Dentro de los dos primeros años, contados a partir de la sanción de la presente norma, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, en articulación con la representación indígena establecida en el Consejo de Coordinación y el INDEC, deberá realizar un censo que determine las familias e individuos que integran cada una de las comunidades, delimitación del territorio donde se asientan actualmente y/o los que ocupaban con anterioridad a ser desplazados o expulsados, situación dominial de los mismos y la actividad principal que desarrollan.

Art. 4º – Los resultados obtenidos del censo se utilizarán para proceder en los siguientes tres años a la adjudicación en propiedad a las comunidades aborígenes de las tierras que ocupan u ocuparon y de las que fueron desplazadas contra su voluntad y trabajan o trabajaron en cumplimiento de lo establecido en el artículo 7º de la ley 23.302.

Art. 5º – Los plazos establecidos en el artículo anterior son máximos y no serán esgrimidos como un obstáculo para proceder a la entrega de las tierras en propiedad de modo inmediato cuando las condiciones de las comunidades así lo permitan.

Art. 6º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Marta O. Maffei. – Eduardo G. Macaluse. – Fabián De Nuccio. – Adrián Pérez

¹ Disponible en http://www3.hcdn.gov.ar/folio-cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=616743099&advquery=3478-D-04&infobase=tp.nfo&record={8032}&recordswithhits=on&softpage=proyecto

II. Expediente 3951-D-2004 (Barbagelata y otros, 01/07/2004)²

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

LEY DE EMERGENCIA Y REGULARIZACION DE LA PROPIEDAD COMUNITARIA INDIGENA

Artículo 1º – Declárese la emergencia nacional en materia de propiedad y posesión de tierras ocupadas por comunidades indígenas, a raíz de los conflictos de dominio y/o posesión que originan desalojos o lanzamientos de sus miembros, en atención a la preexistencia étnica y cultural reconocida por el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional.

Art. 2º – Suspéndase por el plazo de 3 años contados a partir de la vigencia de la presente ley, el cumplimiento de todas las medidas cautelares y/o sentencias definitivas que impliquen el traslado de las comunidades indígenas de las tierras que tradicionalmente ocupan y en especial las que tengan por objeto el desalojo y lanzamiento de dichas comunidades. El Poder Ejecutivo nacional podrá disponer la prórroga del plazo prescrito en caso de ser necesario, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3.

Art. 3º – En el plazo previsto en el artículo 2º, el Estado nacional y los Estados provinciales, deberán implementar el procedimiento previsto en la presente ley para el reconocimiento de la posesión y propiedad de las tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades indígenas.

Art. 4º – Se entiende por comunidad indígena al conjunto de familias que tengan conciencia de su identidad como indígenas, sean descendientes de pueblos que habitaron el territorio argentino o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o colonización, mantengan total o parcialmente la cultura, organización social o valores de su tradición, hablen o hayan hablado una lengua autóctona y convivan en un hábitat común, en asentamientos nucleados o dispersos. Los miembros de la comunidad se rigen por su propia organización socioinstitucional.

Art. 5º – Las comunidades indígenas son personas jurídicas de derecho público no estatal y su inscripción declarativa podrá realizarse en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas y en los registros provinciales competentes con iguales efectos.

Art. 6º – La titularidad de la propiedad comunitaria de las tierras de las comunidades indígenas argentinas, reconocida por la Constitución Nacional y el Convenio 169 de la OIT, se instrumentará a favor de las comunidades y organizaciones de los pueblos indígenas respetando sus organizaciones como pueblos y comunidades. La propiedad comunitaria es inenajenable, intransmisible, e inembargable, los títulos de propiedad serán otorgados gratuitamente.

Art. 7º – El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, ante el pedido de las comunidades y previa comprobación de los requisitos exigidos por los artículos anteriores individualizará las áreas de las tierras afectadas, con relación a las cuales deberá instrumentarse la titularidad de las comunidades indígenas. Concluida la etapa probatoria, el instituto deberá dictar resolución, en un plazo de 30 (treinta) días hábiles.

En los registros u órganos correspondientes, se realizará la anotación de la petición, en resguardo de los derechos de no innovar con respecto a las tierras en cuestión.

Art. 8º – Las comunidades indígenas son parte en todo proceso administrativo y judicial. También son parte interesada en la etapa probatoria los titulares registrales de las tierras afectadas que se hubiesen considerado formalmente del dominio público o privado del Estado nacional, provincial o municipal, o del dominio privado de los particulares.

Art. 9º – Las partes legitimadas podrán cuestionar judicialmente la resolución definitiva del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, o las cámaras federales con asiento en las provincias según corresponda, de acuerdo a las reglas de competencia territorial. Interpuesto el recurso, el tribunal solicitará las actuaciones administrativas, las que deberán ser remitidas dentro del plazo de diez (10) días. El

² Disponible en http://www3.hcdn.gov.ar/folio-cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=616744373&advquery=3951-D-04&infobase=tp.nfo&record={81DD}&recordswithhits=on&softpage=proyecto

tribunal imprimirá a la causa el procedimiento ajustado a derecho que resguarde la defensa en juicio y garantice el debido proceso legal, debiendo dictar sentencia dentro del plazo de sesenta (60) días computados desde la fecha del sorteo del expediente.

Art. 10. – La resolución firme del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas se publicará en el Boletín Oficial y se protocolizará junto con la documentación que la respalde en el registro notarial a cargo de la Escribanía General del gobierno de la Nación, que deberá tramitar la inscripción de la escritura de protocolización en el Registro de la Propiedad Inmueble de la jurisdicción que corresponda.

Art. 11. – La instrumentación de la titularidad de las tierras reconocidas como de propiedad comunitaria de las comunidades indígenas por el artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional se realizará sin perjuicio de la indemnización que pudieren reclamar los particulares al Estado.

Art. 12. – Dispóngase la adjudicación en propiedad comunitaria de las otras tierras aptas y suficientes para el desarrollo humano previstas por el artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional, cuando corresponda, a las comunidades indígenas existentes en el país debidamente inscritas. Las tierras deberán estar situadas en el lugar donde habita la comunidad o, en caso necesario en las zonas próximas más aptas para su desarrollo.

Art. 13. – En todos los casos se deberá consultar y dar participación a los pueblos indígenas, conforme lo establece la Constitución Nacional y el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, con las garantías allí establecidas.

Art. 14. – Deróguense los artículos 2º, 4º, 7º, 11 y 12 de la ley 23.302.

Art. 15. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

María E. Barbagelata. – Graciela Camaño. – Héctor T. Polino. – Jorge Rivas. – Araceli E. Méndez de Ferreyra. – Cristian A. Ritondo. – Margarita O. Jarque. – Marta O. Maffei. – Sergio A. Basteiro. – Liliana A. Bayonzo. – Margarita R. Stolbizer. – Eduardo D. J. García. – María L. Monteagudo. Cristian A. Ritondo.

III. Expediente 48-PE-2004 (Kirchner y otros, 06/09/2004)³

El Senado y Cámara de Diputados,...

DECLARACION DE EMERGENCIA EN MATERIA DE PROPIEDAD Y POSESION DE TIERRAS, TRADICIONALMENTE OCUPADAS POR COMUNIDADES INDIGENAS

Artículo 1º – Declárase, en todo el territorio nacional, la emergencia en materia de propiedad y posesión de tierras que, tradicionalmente, hubieren sido ocupadas por comunidades indígenas, cuya personería jurídica estuviere debidamente registrada por ante el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (ley nacional 23.302) o ante el organismo provincial competente. La indicada emergencia tendrá vigencia durante el término de cuatro (4) años a contar desde la publicación de la presente ley.

Art. 2º – Suspéndese por el término de duración de la emergencia el trámite de ejecución de las sentencias de desalojo dictadas en los procesos judiciales que tengan por objeto principal o accesorio la desocupación y/o desalojo de las tierras comprendidas en el artículo anterior, con fundamento en la existencia de procesos judiciales que afecten el dominio y/o la posesión de esas tierras por parte de esas comunidades indígenas. La posesión a que se alude en la presente deberá ser actual, pacífica, pública, continua y con inicio previo mínimo a un (1) año inmediato antes de la fecha de comienzo de vigencia de la presente ley.

Art. 3º – Dentro de los dos (2) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, las comunidades indígenas podrán efectuar su presentación por ante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, a fin de llevar a conocimiento la existencia de conflictos judiciales o no respecto del dominio y/o posesión de tierras que hubieren ocupado tradicionalmente. En ese mismo lapso, en base a la información recibida y colectada, el Instituto de Asuntos Indígenas determinará aquellas comunidades indígenas afectadas y las tierras involucradas en los conflictos, a efectos de la elaboración de posibles soluciones.

Art. 4º – Facúltase al Poder Ejecutivo nacional al dictado de las normas complementarias que fueren necesarias para el adecuado cumplimiento de esta ley.

Art. 5º – Esta ley es de orden público y entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 6º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Néstor C. Kirchner.

Alberto A. Fernández. – Aníbal D. Fernández. – Alicia M. Kirchner. – Horacio D. Rosatti.

–A las comisiones de Población y Recursos Humanos, de Justicia, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda.

³ Disponible en http://www3.hcdn.gov.ar/folio-cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=616746037&advquery=0048-PE-04&infobase=tp.nfo&record={8807}&recordswithhits=on&softpage=proyecto

IV. Dictamen de las Comisiones sobre Expedientes 48-PE-2004 y 3478-D-2004 (Orden del Día 2396, 13/05/2005)⁴

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

LEY DE EMERGENCIA DE LA PROPIEDAD COMUNITARIA INDIGENA

Artículo 1º – Declárase, en todo el territorio nacional, por el término de cuatro (4) años a contar desde la publicación de la presente ley, la emergencia en materia de propiedad y posesión de tierras que, tradicionalmente, hubieran sido ocupadas por comunidades indígenas, cuya personería jurídica estuviese debidamente registrada por ante el Registro Nacional de Comunidades Indígenas, organismo provincial competente, o por aquellas preexistentes que aún no estén registradas pero que manifiesten voluntad de hacerlo.

Art. 2º – Suspéndese por el término de la duración de la emergencia declarada, el trámite de ejecución de las sentencias de desalojos dictadas en los procesos judiciales que tengan por objeto principal o accesorio la desocupación y/o desalojos de las tierras comprendidas en el artículo anterior, con fundamento en la existencia de procesos judiciales que afecten el dominio y/o la posesión de esas tierras por parte de esas comunidades indígenas. La posesión de las comunidades indígenas debe ser ancestral, pública y con una continuidad mínima de un (1) año inmediato anterior al 6 de septiembre de 2004.

Art. 3º – Dentro de los dos (2) primeros años contados a partir de la sanción de la presente norma, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas deberá realizar un censo y posterior registro que determinen las familias e individuos que integran cada una de las comunidades, delimitación del territorio donde se asientan actualmente y/o los que ocupaban con anterioridad a ser desplazados o expulsados, situación dominial de los mismos y la actividad principal que desarrollan. El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas podrá articular acciones con el Consejo de Coordinación, los institutos aborígenes provinciales, universidades nacionales, el Instituto Nacional de Estadística y Censos, y las organizaciones no gubernamentales.

Art. 4º – Las comunidades que con posterioridad a la fecha indicada en el artículo 2º hubieran sido despojadas o expulsadas de los territorios tradicionalmente ocupados, serán reubicadas de inmediato y transitoriamente en los mismos predios ocupados con anterioridad. En caso de desalojo por sentencia firme serán reubicadas en los mismos predios cuando el Poder Ejecutivo lo disponga mediante mecanismos legales apropiados o podrán ser reubicadas en los predios que la comunidad acepte voluntariamente ocupar o las que se les asigne en ausencia de acuerdo, conforme lo establecido en el artículo 16, inciso 4, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por la ley 24.071. En todos los casos, por el término que dure la situación de emergencia dispuesta por esta ley.

Art. 5º – El plazo establecido en el artículo 1º de la presente ley, se entenderá como máximo, de modo que no operará como obstáculo para proceder a la entrega de las tierras en propiedad de manera inmediata cuando las condiciones de las comunidades así lo permitan.

Art. 6º – Esta ley es de orden público y entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 7º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 13 de mayo de 2005.

María E. Barbagelata. – Jorge L. Montoya. – Carlos A. Martínez. – Cristian A. Ritondo. – Aída F. Maldonado. – Pascual Cappelleri. – María L. Monteagudo. – Luis F. J. Cigogna. – Ana E. R. Richter. – Rosario M. Romero. – Hernán N. L. Damiani. – Gumersindo F. Alonso. – Gerardo A. Conte Grand. – Stella M. Córdoba. – Oscar J. Di Landro. – Gustavo E. Ferri. – Alejandro O. Filomeno. – Irma A. Foresi. – Nilda C. Garré. – Margarita O. Jarque. – Guillermo E. Johnson. – Jorge Landau. – Nélida M.

⁴ Disponible en <http://www.diputados.gov.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-122/122-2396.pdf>

*Mansur. – Juliana I. Marino. – Silvia V. Martínez. – Heriberto E. Mediza. – Juan D. Pinto Bruchmann.
– Héctor T. Polino. – Adolfo Rodríguez Saá. – José Romero. – Saúl E. Ubaldini.*

En disidencia:

Rodolfo Roquel. – María L. Chaya.

En disidencia parcial:

Adriana R. Bortolozzi de Bogado. – Liliana A. Bayonzo.

En disidencia total:

Guillermo M. Cantini.

V. Expediente S-1599/06 (Kirchner y Fellner, 17/05/2006)⁵

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

EMERGENCIA DE LA PROPIEDAD COMUNITARIA INDÍGENA

Artículo 1º: Declárese en todo el territorio nacional, por el término de cuatro (4) años a contar desde la publicación de la presente ley, la emergencia en materia de posesión y propiedad de tierras que, tradicionalmente ocupan las Comunidades Indígenas, cuya personería jurídica estuviese debidamente registrada por ante el Registro Nacional de Comunidades Indígenas, organismo provincial competente, o aquellas preexistentes.

Artículo 2º: Suspéndase por el término de la duración de la emergencia declarada, el trámite de ejecución de sentencias de desalojos dictadas en los procesos judiciales que tengan por objeto principal o accesorio la desocupación y/o desalojos de las tierras comprendidas en el artículo anterior, con fundamento en la existencia de procesos judiciales que afecten el dominio y/o posesión de esas tierras por parte de esas Comunidades Indígenas. A tal efecto, la posesión de las Comunidades Indígenas debe ser tradicional y pública.

Artículo 3º: Dentro de los tres (3) primeros años contados a partir de la sanción de la presente norma, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas deberá realizar un relevamiento de la situación dominial, delimitando el territorio que ocupan la totalidad de las Comunidades Indígenas del país, y articulará las acciones y tareas que fueren menester con el Consejo de Participación Indígena, -CPI- Resolución INAI N° 152/04, y 301/04, los Institutos Aborígenes Provinciales, Universidades Nacionales, entidades provinciales, y/o nacionales, organizaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales a los fines expuestos.

Artículo 4º: Créase un Fondo Especial para la asistencia de las Comunidades Indígenas del país, por un monto de PESOS TREINTA MILLONES (\$ 30.000.000), con el objeto de profundizar la ejecución del Programa Fortalecimiento Comunitario -Resolución INAI N° 235/04-, tendiente a consolidar la posesión tradicional de las tierras que ocupan, los Programas de Regularización Dominial de tierras fiscales provinciales y nacionales, el Plan de Relevamiento de la situación dominial, y la gestión de compra en virtud del imperativo constitucional de regular la entrega de otras tierras aptas y suficientes para el desarrollo humano.

Artículo 5º: El Fondo creado en el artículo 4º estará integrado por recursos del Tesoro Nacional que deberán asignarse específicamente en artículo especial en la Ley de Presupuesto para el ejercicio 2007.

Artículo 6º: Esta ley es de orden público y entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

Artículo 7º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Alicia M. Kirchner. - Liliana Fellner.

⁵ Disponible en

http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PL&numexp=1599/06&nro_comision=&tConsulta=3

VI. Expediente S-402/06 (Escudero, 10/03/2006)⁶

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1º. - CREACION. OBJETO.

Creáse, en cumplimiento del artículo 75 inciso 17º de la Constitución Nacional, el "Fondo Fiduciario de Reparación Histórica a las Comunidades Indígenas" asentadas en el territorio de la República Argentina con el objeto de:

Realizar el Plan Nacional de Ubicación, Relevamiento Técnico -Jurídico - Catastral y Valuación del Hábitat y Tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan los pueblos y comunidades indígenas.- Proceder al pago de inmuebles urbanos y rurales adquiridos por compra o expropiación en los cuales se encuentren asentadas las comunidades para ser otorgados en propiedad.-

Elaborar planes de adjudicación de los inmuebles.-

Entregar en propiedad las tierras fiscales en acuerdo con la Nación y las jurisdicciones provinciales.-

Efectuar la mensura y deslinde del hábitat y tierras para las comunidades.

Artículo 2º. - CONSTITUCION.

El Fondo Fiduciario para la Reparación Histórica a las Comunidades Indígenas tendrá una duración de VEINTE (20) años y estará constituido con la afectación de un punto porcentual (1%) mensual de la totalidad de lo recaudado en concepto del Impuesto a las Ganancias, el que será aportado íntegramente por la Nación de la parte que le corresponde según lo dispuesto por los artículos 3º y 8º de la Ley 23.548 o la que la sustituya.

Designase al Banco de la Nación Argentina como Agente de Administración del fideicomiso, a través del cual se ejecutarán todas las operaciones financieras necesarias para el cumplimiento de los objetivos de su creación.

El Banco de la Nación Argentina transferirá automáticamente al Fondo el monto de recaudación que le corresponda, de acuerdo al porcentaje establecido en la presente Ley.

Dicha transferencia será diaria y el Banco de la Nación Argentina no percibirá retribución de ninguna especie por los servicios que preste conforme a esta Ley.-

El Fondo funcionará en jurisdicción del MINISTERIO DEL INTERIOR y será administrado por:

I. El/la Ministro/a de INTERIOR y/o quien designe;

II. El/la Presidente/a del INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS;

III. Un/a (1) Representante por cada JURISDICCION ARGENTINA con componente indígena cada cuatro (4) etnias asentadas en la mismas;

IV. Un/a (1) representante del MINISTERIO DE ECONOMIA y PRODUCCION; y

V. Tres (3) representantes indígenas elegidos por el CONSEJO ASESOR INDIGENA creado por el artículo 5º de la Ley 23.302 en la forma que determine la reglamentación.-

Artículo 3º: A los fines de la presente Ley se entiende por:

Hábitat Indígena: La totalidad del espacio ocupado y poseído por los pueblos y comunidades indígenas, en el cual se desarrolla su vida física, cultural, espiritual, social y económica; recolección, pastoreo, asentamiento, caminos tradicionales y vías fluviales, lugares sagrados e históricos y otros necesarios para garantizar y desarrollar sus formas específicas de vida.-

Tierras indígenas: aquellos espacios físicos geográficos determinados ocupados tradicional y

⁶ Disponible en

http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PL&numexp=402/06&nro_comision=&tConsulta=3

ancestralmente de manera compartida por una o más comunidades indígenas de uno o más pueblos o comunidades indígenas.-

Comunidades Indígenas: Conjuntos de familias que tengan conciencia de su identidad como indígenas, sean descendientes de pueblos que habitaron el territorio argentino en la época de la conquista o la colonización, mantengan parcial o totalmente su cultura, organización social o valores de su tradición, hablen o hayan hablado una lengua autóctona y convivan en un hábitat común, asentamientos nucleados o dispersos.-

Indígenas: Son aquellas personas que se reconocen a sí mismas y son reconocidas como tales, originarias y pertenecientes a un pueblo con características lingüísticas, sociales, culturales y económicas propias, ubicadas en una región determinada o pertenecientes a una comunidad indígena.-

Artículo 4º. - REQUISITOS DE INGRESO

El ingreso de cada Comunidad Indígena al programa de adjudicaciones estará condicionado al cumplimiento de los siguientes requisitos previos:

Poseer Personería Jurídica otorgada por el INAI o por la provincia correspondiente.-

No ser titular de tierras.-

Artículo 5º: EJECUCION

En un plazo no prorrogable de dos años, a contar desde su conformación, el Ente Administrador del "Fondo Fiduciario de Reparación Histórica a las Comunidades Indígenas" llevará a cabo el Plan Nacional de Ubicación, Relevamiento Técnico-Jurídico Catastral y Valuación del Hábitat y Tierras que tradicional y ancestralmente ocupan los pueblos y comunidades indígenas en el territorio nacional con el objetivo de propiciar la regularización de derechos a la tierra, apoyar el otorgamiento de títulos de propiedad, determinar el número de comunidades asentadas en nuestro país, parcelas que ocupan, su condición jurídica - catastral y la cantidad de tierras aptas que necesitan para su desarrollo.

Artículo 6º: El proceso de ubicación, relevamiento técnico-jurídico-catastral y valuación del hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas será realizado por el Ente Administrador del Fondo que por esta Ley se crea y la participación plena y directa de las comunidades indígenas y de sus organizaciones legalmente constituidas.

Artículo 7º: Para la determinación de los pueblos y comunidades indígenas sujetos al proceso nacional de relevamiento y ubicación, se tomarán los datos del último Censo Nacional de Población 2001, de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas y otras fuentes que los identifiquen como tales.

Artículo 8º: El Plan Nacional creado por esta Ley se organizará y desarrollará tomando en cuenta las realidades antropológicas, ecológicas, geográficas, toponímicas, poblacionales, sociales, culturales, religiosas, políticas e históricas de los pueblos y comunidades indígenas.

Artículo 9º: Para garantizar los derechos originarios de los pueblos indígenas sobre su hábitat y tierras el Plan Nacional que se crea por esta Ley tomará en cuenta la ubicación geográfica, localidad, zona, dimensiones y características geotécnicas de:

Los hábitats y tierras identificados y habitados únicamente por un solo pueblo indígena;

Los hábitats y tierras compartidos por dos o más pueblos indígenas;

Los hábitats y tierras compartidos por pueblos indígenas y no indígenas;

Los hábitats y tierras que están bajo Áreas de Parques Nacionales o de Administración Especial;

Los hábitats y tierras en las cuales el Estado u organismos privados hayan decidido implementar proyectos de desarrollo económico y/o de seguridad fronteriza;

Los hábitats y tierras del dominio de la Nación o las provincias;

Los hábitats y tierras inscritas en los registros a nombre de personas o sociedades; y

La nomenclatura catastral y características específicas de los inmuebles linderos al momento de la verificación.

Artículo 10º: Los pueblos y comunidades indígenas que ya posean distintos títulos de propiedad colectiva sobre la tierra que ocupan lo comunicarán al ente rector administrador que por esta Ley se crea.

Aquellos pueblos y comunidades indígenas que han sido desplazados de sus tierras y se hayan visto obligados a ocupar otras, tendrán derecho a ser considerados en el nuevo proceso de ubicación y relevamiento.

Artículo 11º: El Plan Nacional de Ubicación, Relevamiento y Valuación del Hábitat y Tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas como el reconocimiento y adjudicación de tierras, abarca las etnias hasta ahora identificadas: Wichi, Guaraní, Aba Guaraní, Tupí Guaraní, Mbya Guaraní, Diaguitas, Diaguitas Calchaquí, Kollas, Mapuche, Ranqueles, Tehuelche, Tonocoté, Toba, Mocoví, Pilagá, Mataco, Chorote, Chulupí, Ona, Sanavirones y Huarpes.-

La enunciación de las etnias señaladas no implica la negación de los derechos que tengan otros pueblos o comunidades que no estén identificadas en esta Ley.-

Artículo 12º: DISTRIBUCIÓN.

El monto que recaude el Fondo se distribuirá en forma mensual conforme parámetros objetivos de asignación que se establecerán a través de un índice vía reglamentación y de los planes de adjudicación que realice el Ente Administrador.-

Artículo 13º: EXCLUSION DEL FIDEICOMISO.

El incumplimiento reiterado e injustificado a las disposiciones de esta Ley generará la exclusión del "Fondo Fiduciario de Reparación Histórica a las Comunidades Indígenas".

Artículo 14º: VALUACIÓN

Concluido el Proyecto de Ubicación y Relevamiento, el Ente Administrador del Fondo creado por el artículo 1º enviará sus conclusiones al Tribunal Nacional de Tasaciones quien procederá a determinar el valor de los hábitats y tierras ocupadas por pueblos y comunidades indígenas inscriptas en los Registros Catastrales a nombre de personas de existencia real o jurídica en un lapso de trescientos sesenta y cinco (365) días hábiles.

Artículo 15º: PROCEDIMIENTO

Finalizado el proceso de tasación de las tierras ocupadas por comunidades cuya titularidad esté registrada a nombre de particulares, el Ente Administrador solicitará por Ley la declaración de utilidad pública sujeta a expropiación de cada inmueble, previo efectuar:

Medidas probatorias para determinar la antigüedad de la ocupación, identidad y condiciones de vida de los indígenas de la comunidad afectada.-

Audiencia con el titular registral a fin de consensuar la adquisición mediante el pago según la valuación estipulada por el Tribunal Nacional de Tasación y la transferencia de las mismas a las comunidades asentadas ancestralmente.-

Análisis y propuesta a la comunidad sobre alternativas de otras tierras disponibles.

Artículo 16º: El Ente Administrador del Fondo Fiduciario de Reparación a las Comunidades Indígenas en acuerdo con la Nación y las provincias dispondrá la inmediata adjudicación en propiedad de las tierras fiscales nacionales o provinciales según corresponda, ocupadas por comunidades indígenas. Tendrá a su cargo gestionar los títulos de propiedad definitivos y la correspondiente mensura y deslinde de las tierras.

Artículo 17º: El reconocimiento y la adjudicación de tierras se efectuarán a título gratuito. Los beneficiarios estarán exentos de pago de impuestos nacionales y libres de gastos o tasas administrativas. El Ente gestionará exenciones impositivas ante los gobiernos provinciales.

Capítulo II

Disposición Transitoria

Artículo 18º: Suspéndase por el término de cinco (5) años, contados partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, prorrogables por Decreto del Poder Ejecutivo, todo trámite y/o acción de desalojo o expulsión de comunidades indígenas ya sea en carácter de ocupantes, poseedores, arrendatarios o moradores de los predios rurales y suburbanos que tradicionalmente ocupan y en los que realizan sus actividades de subsistencia.

Artículo 19º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sonia Escudero.

VII. Dictamen de las Comisiones sobre Expedientes S-402/06 y S-1599/06 (Orden del Día 743, 08/08/2006)⁷

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º.-Declárase la Emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las Comunidades Indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscrita en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquellas preexistentes, por el término de cuatro (4) años.

Artículo 2º.-Suspéndase por el plazo de la emergencia declarada, la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras contempladas en el artículo 1º.

La posesión debe ser actual, tradicional, pública y encontrarse fehacientemente acreditada.

Artículo 3º.-Durante los tres (3) primeros años, contados a partir de la vigencia de esta ley, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas deberá realizar el Relevamiento Técnico- Jurídico- Catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas y promoverá las acciones que fueren menester con el Consejo de Participación Indígena, los Institutos Aborígenes Provinciales, Universidades Nacionales, Entidades Nacionales, Provinciales y Municipales, Organizaciones Indígenas y Organizaciones no gubernamentales.

Artículo 4º.-Créase un Fondo Especial para la asistencia de las Comunidades Indígenas, por un monto de PESOS TREINTA MILLONES (\$30.000.000), que se asignarán en tres ejercicios presupuestarios consecutivos de PESOS DIEZ MILLONES (\$10.000.000).

Dicho fondo podrá ser destinado a afrontar los gastos que demanden:

- a) El Relevamiento Técnico-Jurídico-Catastral de las tierras que en forma tradicional, actual y pública ocupan las comunidades indígenas.
- b) Las labores profesionales en causas judiciales y extrajudiciales.
- c) Los programas de regularización dominial.

Artículo 5º.-El Fondo creado por el artículo 4º, será asignado al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), en la Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional correspondiente al próximo ejercicio.

Artículo 6º.-Esta ley es de orden público.

Artículo 7º.-Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las Comisiones, 8 Agosto de 2006.-

Nicolás A. Fernández – Silvia E. Gallego – Jorge M. Capitanich – Liliana T. Negre de Alonso – Graciela Y. Bar – Pedro Salvatori – Guillermo R. Jenefes – Liliana Fellner – Maurice F. Closs – Haide Giri - Cristina Fernández de Kirchner – Vilma L. Ibarra – Alicia M. Kirchner – María L. Leguizamón – María T. Colombo – Celso A. Jaque – Carlos A. Rossi – María C. Perceval – Marina R. Riofrío –

En disidencia parcial:

Marcelo E. López Arias.-

⁷ Disponible en <http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/consultaOrdenDelDia.php>

VIII. Ley 26.160⁸

Declárase la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquéllas preexistentes.

Sancionada: Noviembre 1 de 2006

Promulgada: Noviembre 23 de 2006

El Senado y Cámara de Diputados
de la Nación Argentina
reunidos en Congreso, etc.
sancionan con fuerza de
Ley

ARTICULO 1º — Declárase la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquellas preexistentes, por el término de 4 (CUATRO) años.

ARTICULO 2º — Suspéndase por el plazo de la emergencia declarada, la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras contempladas en el artículo 1º.

La posesión debe ser actual, tradicional, pública y encontrarse fehacientemente acreditada.

ARTICULO 3º — Durante los 3 (TRES) primeros años, contados a partir de la vigencia de esta ley, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas deberá realizar el relevamiento técnico —jurídico— catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas y promoverá las acciones que fueren menester con el Consejo de Participación Indígena, los Institutos Aborígenes Provinciales, Universidades Nacionales, Entidades Nacionales, Provinciales y Municipales, Organizaciones Indígenas y Organizaciones no Gubernamentales.

ARTICULO 4º — Créase un Fondo Especial para la asistencia de las comunidades indígenas, por un monto de \$ 30.000.000 (PESOS TREINTA MILLONES), que se asignarán en 3 (TRES) ejercicios presupuestarios consecutivos de \$ 10.000.000 (PESOS DIEZ MILLONES).

Dicho fondo podrá ser destinado a afrontar los gastos que demanden:

- a) El relevamiento técnico —jurídico— catastral de las tierras que en forma tradicional, actual y pública ocupan las comunidades indígenas.
- b) Las labores profesionales en causas judiciales y extrajudiciales.
- c) Los programas de regularización dominial.

ARTICULO 5º — El Fondo creado por el artículo 4º, será asignado al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

ARTICULO 6º — Esta ley es de orden público.

ARTICULO 7º — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, AL PRIMER DIA DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL SEIS

— REGISTRADA BAJO EL Nº 26.160 —

ALBERTO E. BALESTRINI. — JOSE J. B. PAMPURO. — Enrique Hidalgo. — Juan H. Estrada.

⁸ Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122499/norma.htm>