**Los pueblos indígenas y el derecho a la participación. Una aproximación antropológica a los alcances y desafíos del marco jurídico vigente**

*Laura Verónica Sterpin* [[1]](#footnote-1)

**Introducción: De la diferencia como amenaza a la diferencia como derecho**

Para poder comprender cabalmente lo que el reconocimiento del derecho a la participación implica, es necesario recordar que, si en las dos primeras décadas del siglo XIX los indígenas eran considerados, al menos a nivel declarativo, como libres e iguales a los criollos en términos de ciudadanía, pronto pasaron a ser vistos como un obstáculo a la territorialización del Estado. Así, esa dignidad equivalente a la de otros ciudadanos se convirtió en un punto conflictivo, y el discurso que alentaba las primeras concepciones sobre el indígena fue siendo dejado de lado. La Constitución Nacional de 1853 y las leyes que de ahí en más se refirieron a la cuestión indígena mostraron la decisión de incorporarlos como contingentes sometidos, como “otros internos”, potenciales ciudadanos sin acceso pleno a los derechos conferidos al resto de los habitantes del país (Carrasco y Briones 1996, Carrasco 2000).

La nación fue hegemónicamente imaginada como comunidad blanca y culturalmente homogénea, y el indígena construido como alteridad amenazante. Por lo tanto, cuando no se lo exterminó o segregó, se lo convirtió en destinatario de diversas medidas de integración cultural dirigidas a neutralizar dicha amenaza mediante la promoción de su “asimilación”. Las políticas indigenistas fueron por décadas portadoras de un carácter marcadamente paternalista y etnocéntrico, considerando al indígena como un sujeto necesitado de asistencia y tutela estatal, sin voz ni voto en la definición de las medidas a él destinadas. Asimismo, en los distintos organismos indigenistas que se fueron creando -y cancelando- a lo largo de los años, los indígenas no tuvieron ningún lugar (Briones 2005, Gorosito Kramer 2008).

A partir de la década de 1980 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 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. Esto disputa ciertos aspectos del paradigma jurídico vigente hasta entonces, que construía al ciudadano en torno a la consigna de igualdad formal ante la ley y la doctrina de los derechos individuales como opción única, imponiendo la homogeneidad de lo normativo sobre la diversidad de lo vital, institucionalizando una sola etnicidad como legítima y forzando la uniformización de la sociedad (Gómiz y Salgado 2010).

A su vez, 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 este sentido, 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). Progresivamente (aunque con alcances dispares), instrumentos jurídicos internacionales así como legislaciones y constituciones nacionales de muchos países latinoamericanos van afirmando el derecho de los pueblos indígenas a intervenir en la definición de sus asuntos y la obligación de los Estados de no limitarse a reconocer la diferencia sino además aplicar medidas efectivas de fortalecimiento de dichos pueblos para que puedan asumir el control de sus intereses.

**Definiciones, acciones y omisiones en materia de participación**

La política indigenista estatal en Argentina comenzó a hacerse eco de la cuestión de la participación desde el retorno democrático, incorporándola en medidas como la ley 23.302 sobre Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes, sancionada en 1985 y reglamentada en 1989. Esta ley 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-, 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”.

En pos de dicha participación, la ley prevé la conformación de un Consejo de Coordinación compuesto por delegados indígenas junto con representantes de ministerios y provincias, con el objetivo de asesorar al presidente del INAI en su labor. Según el decreto reglamentario, las funciones del Consejo incluirían, entre otras: estudiar la situación de las comunidades indígenas, identificar los problemas que las afectan, proponer el orden de prioridades y las acciones necesarias para solucionarlos, proponer objetivos y programas de actividades para el INAI a mediano y largo plazo, estudiar y dictaminar sobre planes de adjudicación y expropiación de tierras, elaborar proyectos de explotación, analizar y aprobar el programa de actividades y presupuesto, el análisis de la situación de las comunidades, el informe de las actividades del INAI, la evaluación de sus resultados y la gestión económico-financiera, y dictaminar sobre cualquier asunto sometido a su consideración. El Consejo tendría entonces competencia para planificar y evaluar las políticas indigenistas, de modo que los representantes indígenas podrían intervenir en los procesos de formulación de propuestas y toma de decisiones, trabajando codo a codo con los funcionarios estatales. Este espacio sería una instancia para empezar a romper con la práctica estatal de hablar *sobre* y *por* los indígenas en vez de *con* ellos, así como de decidir unilateralmente “qué es lo que más les conviene”.

Sin embargo, el decreto reglamentario también planteaba que “El resultado de los estudios y recomendaciones, y dictámenes del Consejo de Coordinación, *orientarán* al presidente [del INAI] en sus decisiones” (decreto 155/89, mi énfasis). Es decir, que este órgano no tendría carácter vinculante sino sólo consultivo. A su vez, se establecía que sería dicho funcionario quien convocaría y presidiría las reuniones del Consejo y dictaría su reglamento.

En cuanto a la composición indígena del Consejo, la reglamentación estipulaba que la designación de delegados debía realizarse a razón de uno “por etnia y por región” (Noroeste, Litoral, Centro y Sur) y que la misma quedaría en manos de las comunidades una vez institucionalizados los mecanismos de elección, lo cual sería tarea del primer Consejo. Hasta entonces, era el Poder Ejecutivo Nacional el que debía designar “un delegado por cada una de las etnias del país”, a propuesta del presidente del INAI (Sterpin 2012).

Siguiendo a Carrasco (2000), la ley 23.302 prevé la participación indígena en el organismo indigenista a través de un espacio donde se asume que estarán representados todos los indígenas del país, partiendo de criterios arbitrarios de elección y designación. En base a la presunción del cooperativismo indígena, la participación es equiparada a la representación, presuponiendo que las decisiones que se tomen en el Consejo serán resultado de acuerdos previos entre las bases o, en todo caso, que serán automáticamente conocidas por éstas. Al mismo tiempo, el funcionamiento de este espacio queda sujeto a disposiciones externas y su voz queda subordinada a la decisión final del presidente del INAI, lo cual acota el margen de maniobra de sus integrantes. La autora subraya entonces que esta ley declama la importancia de garantizar la efectiva participación indígena, pero sin institucionalizar mecanismos adecuados más que para cumplir con una limitada representación de estos pueblos en el INAI. También cabe señalar que no se piensa lo indígena como transversal a los distintos organismos del Estado, sino que los “asuntos indígenas”, y por ende su participación, quedan enclavados en un organismo indigenista único.

Algunos años más tarde, en 1992, con la promulgación de la ley 24.071 Argentina 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. El Convenio instituye la consulta y participación como mandato obligatorio de los Estados firmantes. Esta cuestión es tratada específicamente por el artículo 6, 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).

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 pasibles de afectarlos directamente.

Gómiz y Salgado (2010) indican que toda consulta es una “especie” dentro del “género” participación y constituye el umbral participativo mínimo del Convenio: mientras la consulta 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 un carácter discontinuo, la participación se concibe como *permanente*, entendiendo por esto “la participación institucional y continua en las estructuras estatales responsables de políticas y programas que les conciernan” (Gómiz 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. El Convenio obliga a establecer los medios a través de los cuales los pueblos indígenas puedan participar libremente de manera continua en el Estado, no sólo a título individual como cualquier ciudadano sino colectivamente, *en tanto pueblos*. Lo que se requiere entonces es que 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. Por su parte, los órganos de control de la OIT han subrayado la interrelación de los conceptos de consulta y participación señalando que los pueblos indígenas no sólo tienen el derecho de dar a conocer su reacción a medidas iniciadas o impuestas desde el exterior, sino que debe garantizarse que puedan influir sobre las mismas, apropiarse de ellas si cabe (por ejemplo, involucrándose activamente en su elaboración e implementación), así como proponer sus propias iniciativas. Lo cual requiere que los Estados establezcan, en cooperación con los pueblos indígenas, los órganos y mecanismos institucionales adecuados para llevarlo a cabo (OIT 2013).

El Convenio 169 influyó en la reforma constitucional de 1994, mediante la cual la República Argentina se redefine como país multiétnico y pluricultural y reconoce a los pueblos indígenas como interlocutores legítimos. Por medio del artículo 75 inciso 17 el Estado reconoce la preexistencia étnica y cultural de dichos pueblos, garantiza el respeto a su identidad y afirma una serie de derechos derivados de ello, entre los cuales se señala como atribución del Congreso “Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten”.

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 dichos pueblos. 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 interpelándolo como sujeto carenciado y necesitado de asistencia y protección estatal. Sin embargo, 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*. Las autoras 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” (Briones y Carrasco 2004: 229).

El caso del INAI resulta paradigmático, puntualmente en lo relativo a las marchas y contramarchas por las que atravesó la conformación del Consejo de Coordinación previsto por la ley 23.302, aún después de la adopción y ratificación del Convenio 169 y de la reforma constitucional, que superaban los términos de dicha ley. Como señala Gorosito Kramer (2008), desde la creación del INAI gran parte de los debates entre este organismo y los pueblos se relacionó 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 indígenas, las iniciativas no se concretaron por diversos motivos. El principal de ellos se vincula con las restricciones presupuestarias, ya que el INAI nunca ha sido considerado una institución prioritaria y sus escasos recursos dificultaban la continuidad de la labor de un órgano que supone costos de viajes y viáticos de delegados provenientes desde distintos puntos del país. Por otra parte, el reclutamiento vertical de delegados que el INAI realizó en algunas oportunidades fue cuestionado por organizaciones y comunidades que veían a los espacios así creados como carentes de legitimidad. En estos casos, además, la preocupación de los agentes estatales parecía más ligada a garantizar una mera “presencia” indígena en dichos espacios que a efectivizar su poder de intervención en los asuntos que atañen a dichos pueblos. Siguiendo a Lenton y Lorenzetti (2005), la tan declamada “participación indígena” en las instituciones no se correspondía entonces con la elaboración de un proyecto concreto de reforma de los mecanismos de circulación del poder, sino que más bien constituía para las elites políticas un ritual discursivo o, en el mejor de los casos, un difuso deber moral. Así, las actividades desarrolladas por el INAI tenían a los indígenas más como solicitantes y destinatarios de “apoyo” que como partícipes en la toma de decisiones (Briones y Carrasco 2004).

Este carácter neoindigenista de la participación da cuenta de que no se trataba sencillamente del “reemplazo” de un paradigma por otro, de un “pasaje” coherente y acabado desde el indigenismo paternalista hacia el multiculturalismo participativo, sino del surgimiento de nuevos discursos (como los jurídicos) 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 (Sterpin 2012).

De todos modos, también hay que mencionar que ciertas indefiniciones en el propio 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. Según Carrasco (2000), si bien la inclusión del derecho a la participación ha sido sin duda un enorme paso, ésta es la parte más débil de la nueva Constitución, siendo necesario que la legislación venidera le dé contenido y la fortalezca. El punto clave es ¿cómo asegurar la participación de los pueblos indígenas en el control y en la toma de decisiones sobre los asuntos que los involucran? Al respecto cabe señalar que esto abrió un debate en torno a la necesidad de reglamentar el artículo 75.17, y que entre 1996 y 1997 se desarrolló en todo el país el Programa de Participación de Pueblos Indígenas (PPI), justamente con el fin de que dichos pueblos aportaran los criterios y pautas a cumplimentar por el Estado para operativizar dicho artículo constitucional. Pero el documento final no tuvo ningún correlato concreto en el Congreso, dando cuenta de un nuevo ninguneo estatal de las demandas y propuestas indígenas y de la poca voluntad política de implementar los derechos reconocidos.

Por otro lado, la década del 90 llegó a su fin sin que el Convenio 169, que profundizaba un poco más sobre el concepto de participación, 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 son directamente operativos en nuestro derecho interno, es decir, no se requiere de la adopción de normas internas específicas para tornarlos aplicables (Gómiz y Salgado 2010), el hecho de no estar regulado o reglamentado *cómo* debe realizarse la participación -esto es, de no estar establecido legalmente 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, no es casual que entre los varios silencios u omisiones que Gorosito Kramer observa en nuestra legislación en relación con distintos aspectos del Convenio se encuentren “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” (2008: 61).

A su vez, es necesario considerar el contexto de emergencia de estos instrumentos jurídicos y, en particular, del énfasis en la participación, ya que el reconocimiento de este derecho tuvo lugar no sólo en respuesta a demandas planteadas por el activismo indígena, sino también en el marco de la introducción de reformas neoliberales que buscaban legitimación apelando a la participación como garantía de empoderamiento de la sociedad civil. Por un lado, la movilización indígena en América Latina, activada especialmente desde la década del 80, jugó un importante papel presionando a los Estados a incorporar sus reclamos en la agenda política, enmarcados en las demandas de autonomía y libre determinación como reivindicación central (Carrasco 2000, Gorosito Kramer 2008, Hale 2004, Iturralde Guerrero 1997, Sieder 2004). Pero simultáneamente, se trata de un contexto en el que los organismos financieros internacionales comenzaron a intervenir fuertemente en la política interna de los Estados a través de préstamos para la implementación de reformas estructurales de corte neoliberal. 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 aparecieron como parte de un paquete de condiciones de legitimidad que los gobiernos debían cumplir para asegurar el sostenimiento político de dichas reformas (Casaburi y Tussie 2000, Gorosito Kramer 2008).

En esta línea de análisis, varios autores ven a las modificaciones legales y constitucionales latinoamericanas que incorporaron los derechos indígenas como íntimamente vinculadas con el proceso de neoliberalización del Estado. En palabras de Iturralde Guerrero (1997: 91), si bien dichas modificaciones sin duda guardaron correspondencia con las demandas y presiones de los movimientos indígenas, “sería pretencioso suponer que se deben a ellas (...) estas reformas se hacen desde el interés de reformar el Estado ante las nuevas condiciones globales, más que desde la voluntad de aceptar la diversidad étnica y cultural”. Lo cual contribuye a explicar el *por qué* del carácter neoindigenista de las prácticas estatales y la enorme brecha existente entre el plano normativo y el de la implementación.

La adopción de este paradigma multicultural por parte de los gobiernos latinoamericanos constituyó una instancia de reconocimiento formal, “políticamente correcto” y *aggiornado* a los tiempos, de los derechos indígenas, estando lejos de garantizar la implementación efectiva de los mismos, y como discurso-pantalla que apuntaba a contener demandas indígenas e invisibilizar ciertas cuestiones de fondo. La retórica multicultural no puede analizarse sin considerar las políticas económicas introducidas en la región, que afectaron directa y adversamente a estos pueblos. En particular, el modelo extractivo se articuló con el colonialismo interno para avasallar los derechos y los territorios indígenas (vistos desde esta lógica como “recursos naturales” a ser “explotados”), re-creando prácticas de colonización y subalternización en nuevos contextos, legitimadas ahora por el discurso multicultural hegemónico (Rivera Cusicanqui 2006, Sterpin 2015).

Interesantemente, en este escenario se va discutiendo y elaborando -en un proceso que duró dos décadas de negociaciones- la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que fue finalmente aprobada en 2007 con el voto positivo de la Argentina. Muchos de sus artículos hacen referencia a la participación de los pueblos indígenas en todas las decisiones que afecten a sus vidas; destaca particularmente el reconocimiento del derecho a “conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado” (art. 5), “participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones” (art. 18) y “participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones” (art. 23). En estrecha vinculación con esto, la Declaración reconoce también el derecho de los pueblos indígenas a determinar y elaborar sus propias prioridades y estrategias de desarrollo (art. 23 y 32.1) y la obligación de los Estados de celebrar consultas y cooperar de buena fe con dichos pueblos, por medio de sus instituciones representativas, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten y de aprobar cualquier proyecto que afecte sus recursos, así como de no desplazarlos por la fuerza de sus tierras o territorios (arts. 10, 19, 32.2).

La Declaración ratifica así lo asentado en el Convenio 169, introduciendo el concepto de consentimiento libre, previo e informado (CLPI) para reafirmar que el proceso de consulta debe realizarse sin coerciones ni manipulaciones, antes de implementar la medida en cuestión y poniendo a disposición de los interesados toda la información necesaria. A su vez, no es un dato menor que –a diferencia del Convenio– la Declaración afirme en su artículo 3 el derecho de los pueblos indígenas a la *libre determinación*, en virtud del cual “determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.” Diversos expertos han señalado que es partiendo de éste y otros artículos sobre los derechos políticos de los pueblos indígenas que la Declaración refiere luego a la consulta, la participación y el CLPI como derechos fundamentales y transversales. Es decir que estos derechos deben entenderse en el marco del derecho a la libre determinación como garantía central.

Esta cuestión ha resultado uno de los aspectos más polémicos en el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, ya que con frecuencia se tiende a vincular la libre determinación con los atributos de la estatalidad. Pero ni los Estados que adhirieron a la Declaración ni (en su mayoría) las demandas de los pueblos indígenas apuntan al separatismo. La libre determinación “se relaciona con un concepto de democracia que reconoce la heterogeneidad cultural, la inclusión de los derechos de ciertas minorías a la autonomía y la participación colectiva, al interior de los estados, sin cuestionar la integridad territorial de éste” (Gómiz y Salgado 2010: 138), y “puede conseguirse a través de una gama de posibilidades de reorganización institucional diferente a la creación de nuevos estados” (Anaya en Gómiz y Salgado 2010: 33). Lo cual, claro está, constituye un enorme desafío.

Por otro lado, teniendo en cuenta el contexto de emergencia de la Declaración, no resulta casual que la libre determinación y los derechos de consulta, participación y CLPI se encuentren, junto con el derecho a la propiedad del territorio y el control de los llamados “recursos naturales”, entre los puntos principales que más resistencia generaron en muchos Estados durante el proceso de elaboración de la misma, y que continúan generando en su aplicación. El rechazo de los pueblos indígenas a “explotar” dichos “recursos” era y es percibido como amenaza por los países poderosos que ven obstaculizados sus intereses económicos y el de las corporaciones transnacionales cuyas sedes sociales se encuentran en ellos, así como por los Estados cuyas economías dependen de las industrias extractivas. En estos últimos, las cuestiones mencionadas son las más conflictivas a la hora de respetar los derechos indígenas, aunque paradójicamente algunos de estos derechos están reconocidos en sus propias constituciones (CONAIE y Tukui Shimi 2010). Y es que el extractivismo se encuentra en franca contradicción con los reconocimientos efectuados en el marco jurídico, obstaculizando el ejercicio del derecho a la libredeterminación y acotando los alcances del derecho a la consulta y la participación de modo que su ejercicio no ponga en riesgo los intereses de quienes se benefician con dicho modelo.

Lo ocurrido en nuestro país con la Declaración de la ONU da cuenta, una vez más, del doble estándar que se maneja permanentemente en relación con los derechos indígenas. En Argentina, la aprobación de este instrumento tuvo lugar en el marco de un gobierno (2003-2015) que no sólo se declaró comprometido con tales derechos, sino que llegó incluso a presentar a la participación indígena como “política de Estado” tendiente a lograr la “construcción conjunta de políticas públicas” (Sterpin 2012). Un gobierno “nacional y popular” preocupado por enfatizar diferencias respecto del neoliberalismo, pero que implementó algunas políticas que en verdad perpetuaban aquellas introducidas por las administraciones previas. En lo que atañe a los pueblos indígenas, es claro ejemplo de dicha continuidad el modelo extractivo, cuya profundización implicó un verdadero proceso expropiatorio de los territorios indígenas así como graves costos ambientales. Paradójicamente, el avasallamiento producido por estos emprendimientos violaba (y viola) no sólo normativa nacional e instrumentos jurídicos internacionales suscriptos por el Estado argentino, sino incluso leyes impulsadas por la propia gestión del gobierno nacional, como la ley 26.160 de Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena.

La preeminencia del extractivismo por sobre los derechos indígenas fue reconocida explícitamente por la ex presidenta de la nación y el ex presidente del INAI, y se manifestó por ejemplo a través del hecho de que la realización de la consulta previa continuó siendo casi inexistente, y en aquellos pocos casos en que se realizó estuvo mayormente viciada por procedimientos tendientes a persuadir a las comunidades de votar por la afirmativa, sin cumplir con las condiciones mínimas de validez requeridas (como buena fe, carácter previo, obligatoriedad, libertad, información adecuada, adecuación cultural, amplitud, accesibilidad). Dicho funcionario manifestó además sus reservas respecto al principio de libre determinación y rechazó el concepto de CLPI por considerarlo un poder de veto, argumentando que los indígenas no podían condicionar la estrategia de desarrollo del gobierno.

En este marco, los espacios institucionales creados para promover la participación fueron formateados desde la lógica del “indio permitido” (Hale 2004), favoreciendo el diálogo y la negociación pero a la vez poniendo “topes” a las transformaciones de fondo. En efecto, uno de los ejes de la política indigenista del período fue la institucionalización de la participación indígena, abriendo espacios en algunas (aunque escasas) agencias estatales específicamente para ser ocupados por indígenas en defensa de los derechos indígenas. En el caso del INAI, se logró no sólo conformar sino también sostener un espacio integrado por representantes de estos pueblos: el Consejo de Participación Indígena (CPI), creado inicialmente como medida tendiente al cumplimiento de la ley 23.302. No obstante, dicho espacio se vio atravesado por un conjunto de condicionamientos que limitaban la incidencia indígena en las tomas de decisiones sobre los asuntos que más afectan la vida de estos pueblos.

La participación habilitada estaba acotada a *algunas* políticas, programas o proyectos *predefinidos* como de competencia indígena desde *algunas* agencias estatales, resultando en que no todos los temas eran “participables”: uno de los ejemplos más claros tiene que ver con las definiciones del modelo económico, que es resguardado de la injerencia indígena y no se somete a discusión. Algunos otros condicionamientos son el carácter consultivo del CPI (que transforma las decisiones de los representantes indígenas en meras opiniones), la reducción de su rol a la transmisión de información entre INAI y comunidades y a funciones vinculadas con la administración de demandas comunitarias y la ejecución de programas o proyectos, y la ausencia de especificaciones en cuanto al papel de la Mesa Nacional del CPI (integrada por una fracción de los representantes del Consejo), cuya participación en la formulación de las políticas existe sólo como disposición o indicación general, pero sin estar respaldada por funciones concretas o procedimientos puntuales que garanticen la intervención de sus miembros en el proceso. Asimismo, se hizo evidente la preocupación del INAI por obtener (y los reiterados intentos de manipular) el aval escrito de los representantes indígenas a determinadas medidas gubernamentales, esgrimiéndolo como legitimación de las mismas, en paralelo al desconocimiento de acuerdos ya logrados con el CPI cuando éstos obstaculizaban el rumbo de nuevas medidas propuestas desde el Estado (Sterpin 2012, 2015, e.p).

Por otra parte, desde el primer momento la legitimidad del CPI fue objeto de cuestionamiento por organizaciones indígenas que señalaban que este espacio nacía de una Resolución del INAI que imponía determinadas modalidades de elección y representación, sin reconocer a las autoridades e instituciones propias de los pueblos indígenas. A su vez, durante todos estos años un sector del movimiento indígena desconoció al CPI y continuó demandando la creación del Consejo de Coordinación (no es menor el dato de que la administración Kirchner haya concluido sin que este Consejo estuviera funcionando, habiendo transcurrido ya 30 años desde la sanción de la ley 23.302). Paralelamente, el CPI ha estado teñido de sospechas en cuanto a su representatividad, por distintos factores que van desde la dificultad que implica representar a todas las comunidades de un pueblo indígena hasta acusaciones a los gobiernos nacional y provinciales de digitar las elecciones de representantes e imponer candidatos propios que respondieran a sus intereses (Sterpin 2012, 2015, e.p).

La cuestión de la representatividad constituye una de las más complejas al interior del movimiento indígena, y a diferencia de otros países en Argentina no hay una organización indígena nacional que articule a los distintos pueblos. Cuando se trata de participar *en el Estado*, esta complejidad se acentúa: ¿cómo hacerlo, a través de qué espacios, de qué mecanismos? Los instrumentos internacionales no plantean un modelo específico de participación, pero otorgan un rol en la toma de decisiones a las “instituciones representativas” de los pueblos indígenas, señalando que si bien éstas pueden adoptar distintas configuraciones, corresponder a diferentes niveles organizativos, etc. lo importante es que sean el fruto de un proceso propio, interno de los pueblos indígenas, y que sean percibidas como representativas por los propios pueblos interesados. Los gobiernos no pueden simplemente elegir a sus interlocutores con el objetivo de obtener consenso para llevar adelante las medidas que se proponen (Gómiz y Salgado 2010). Lo cual contrasta con la monopolización en la figura del CPI de la interlocución indígena considerada legítima (siendo el propio Estado el que le adjudicaba este carácter de representación exclusiva, asumiendo que la intervención de este espacio daba por cumplido el requisito de participación) en paralelo a la deslegitimación de organizaciones, comunidades y referentes que denunciaban el rol del gobierno nacional en la violación de los derechos indígenas.

Si bien ciertamente el efectivo goce de los derechos es más una cuestión relativa a la voluntad política de las autoridades que un problema estrictamente jurídico (Carrasco 2000), cuestiones como las señaladas nos llevan nuevamente a enfatizar la importancia de especificar legalmente qué es lo que implica y cuáles son los alcances del derecho de participación, importancia que proviene de la necesidad de evitar la manipulación del mismo por parte de las agencias estatales encargadas de implementar ese derecho. He señalado ya la “omisión legislativa” (Gómiz y Salgado 2010) que en Argentina siguió a la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Si bien por ser un tratado internacional este instrumento es directamente operativo, los propios órganos internacionales han requerido a los Estados la adecuación de su legislación interna, ya que entienden que no alcanza con la ratificación de un tratado para que los distintos niveles estatales lo apliquen efectivamente. En el caso de la Declaración de la ONU, la adopción de medidas legislativas es aún más necesaria porque, a diferencia del Convenio, no constituye un documento vinculante para los Estados. Sin embargo, su aprobación por Argentina en la ONU no sólo no ha sido sucedida por la sanción de leyes que operativicen los derechos allí afirmados, sino que la Declaración ni siquiera fue aprobada por el Congreso Nacional. Lo cual, a su vez, le valió de argumento al ex presidente del INAI para deslegitimar su contenido y, en los documentos del Instituto, omitir mencionarla entre el corpus de normas que orientaban sus políticas y acciones.

Se observa entonces a lo largo de los años la continuidad de la práctica de suscribir instrumentos internacionales pero sin generar luego medidas legislativas que contribuyan a su operativización. Lo cual viene siendo reclamado con insistencia por comunidades y organizaciones indígenas, que demandan entre otras cosas la reforma de la ley 23.302 –que continúa vigente pese a estar desactualizada respecto de los derechos reconocidos en la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales– y la sanción de una ley que reglamente los derechos de participación y consulta y sea elaborada a su vez con intervención indígena –ley prometida por la ex presidenta en el marco de los festejos por el Bicentenario, y que quedó como saldo pendiente de su gestión.

Abogados y académicos comprometidos con las luchas de los pueblos indígenas han señalado las dificultades que implica regular la consulta y la participación para evitar que dicha regulación termine siendo adversa a los propios pueblos. Coincido en que se trata de una ardua tarea que puede llegar a convertirse en un arma de doble filo. Pero a mi modo de ver, las omisiones o indefiniciones en el plano normativo acaban “haciéndole el juego” a la falta de voluntad política. Los silencios en el marco jurídico respecto a cómo operativizar los derechos reconocidos terminan habilitando (aunque reitero, no justificando) a este Estado tan reacio a implementar los derechos indígenas, a presentar potencialmente *cualquier* actividad en que se involucre *de alguna manera* a *algún* indígena como “participación”. Al mismo tiempo, lo que se presenta como “participación” suele en la práctica devenir consulta y ésta, a su vez, mera transmisión de información –algo contra lo que alertan tanto los indígenas involucrados en estos procesos como los órganos de control de las organizaciones internacionales. Por eso se requieren normas más específicas sobre los estándares mínimos que deben cumplirse para que un proceso pueda ser considerado “participativo”. Es fundamental que el Estado junto con los pueblos indígenas establezca los mecanismos y clarifique los procedimientos para evitar que la participación devenga un formalismo asociado a una mera presencia física, que continúa dejando incierta la posibilidad de incidir en la toma de decisiones.

Para finalizar quisiera señalar una cuestión que a menudo queda soslayada cuando se analiza el contenido del Convenio y la Declaración. Y es que, a pesar de los avances realizados en materia de consulta y participación, sigue habiendo en ellos silencio en torno a una cuestión clave: el derecho a veto. El Convenio 169 directamente no lo reconoce. La Declaración de la ONU, al introducir el concepto de “consentimiento libre, previo e informado” es más ambigua al respecto, y para algunos éste podría interpretarse como un derecho a veto (de ahí la resistencia de algunos Estados a aprobar la Declaración, y a la vez la posibilidad de utilizar este concepto estratégicamente como instrumento de presión). Pero en verdad el articulado no establece explícitamente que los indígenas puedan *impedir* la ejecución de decisiones estatales que les sean adversas, ya que desde la óptica del derecho internacional esto implicaría un límite a la soberanía territorial del Estado. Expertos de la ONU como el Relator Especial James Anaya han aclarado que, excepto en los casos de desplazamientos forzosos y almacenamiento de materiales tóxicos en territorios indígenas, la obligación de los Estados es consultar, no obtener el consentimiento, y que por lo tanto no debe considerarse que la Declaración confiera a los pueblos indígenas un poder de veto respecto a las decisiones que los puedan afectar. La *búsqueda* de consentimiento orienta el diálogo intercultural que debe establecerse entre los pueblos indígenas y el Estado, pero su *obtención* no está planteada como requisito indispensable para habilitar el proyecto o la medida propuesta. En otras palabras, se reconoce a los indígenas el derecho a decir “sí” o “no” (y sobre todo se los alienta a negociar alternativas), pero en caso de decir que “no”, esto no implica obligatoriedad para el Estado de dar marcha atrás con la medida en cuestión. En lo que hace al derecho de participación de los pueblos indígenas en la *toma de decisiones* sobre asuntos que los afectan (especialmente en lo relativo a sus codiciados “recursos naturales”), esto plantea entonces un techo ya desde el propio plano normativo. Aún más, si tenemos en cuenta que la Declaración de la ONU afirma desde sus inicios el derecho a la libre determinación de estos pueblos, surge el interrogante de cómo se vincula esta afirmación con la negación del derecho a veto. Ciertamente resulta un desafío poder compatibilizar ambas cuestiones, porque ¿cuál es el grado de “libertad” posible si el Estado no está obligado a respetar el “no”?

**A modo de cierre**

Si en las últimas décadas las apelaciones a la participación de la sociedad civil han venido cobrando fuerza de manera generalizada, en el caso de los pueblos indígenas este énfasis constituye una innovación que cobra especial relevancia, al haber sido históricamente interpelados por el Estado-nación como receptores pasivos de las medidas a ellos destinadas. Podemos plantear entonces que el reconocimiento del derecho de estos pueblos a intervenir en la definición de sus asuntos, dejando de ser concebidos como meros destinatarios de políticas diseñadas y ejecutadas por el Estado para convertirse también en hacedores de las mismas, parecería ir en contra de la colonialidad del poder, en sentido opuestoa las representaciones y prácticas hegemónicas que históricamente negaron a los indígenas el acceso a instancias de definición política. Ahora bien, es necesario indagar más allá y considerar hasta qué punto las normas jurídicas y las medidas gubernamentales en materia de participación han implicado un incremento sustantivo en las posibilidades de estos pueblos de tomar decisiones respecto a las cuestiones más centrales para sus vidas.

Aunque no he podido dar cuenta de ello aquí, debe destacarse que las cuatro normas a las que me he referido son ellas mismas producto de la participación indígena, que a lo largo de los años se movilizó y presionó hasta lograr la adopción de las mismas. En este sentido, los reconocimientos efectuados en el plano normativo constituyen conquistas de los propios pueblos, que lucharon y luchan arduamente por sus derechos en un contexto donde actores poderosos les disputan intereses y recursos. De hecho, si bien existe al interior del movimiento indígena una heterogeneidad de concepciones y posicionamientos políticos respecto al Estado, hay un consenso bastante generalizado en demandarle mayor participación en la toma de decisiones apelando a dichas normas como herramienta para sostener sus reclamos.

Los instrumentos jurídicos son resultado de procesos de negociación y disputa entre distintos actores que van pugnando por avanzar su propia definición. Pero es claro que no se trata de actores igualmente poderosos sino atravesados por relaciones de hegemonía que permiten a unos más que a otros imponer su visión. Es por eso que, pese a la incansable lucha de los pueblos indígenas en todos estos procesos, y sin negar el valor de dichos instrumentos, éstos también presentan algunos desafíos. El marco jurídico vigente es en sí mismo una muestra del modo en que se va acotando la injerencia indígena, explícitamente (por ejemplo, relegándolos a un rol consultivo) pero sobre todo implícitamente, omitiendo especificaciones que permitirían hacer más operativas dichas normas. En este sentido, estos reconocimientos deben entenderse como un piso y no como un techo en materia de participación, y es fundamental la continuidad de las discusiones, por ejemplo, en torno a las implicancias del concepto de consentimiento y el poder de veto de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, como el propio activismo indígena demanda, son necesarias nuevas leyes, elaboradas con intervención indígena, que regulen y operativicen la participación, para que ésta no quede relegada a una mera fórmula simbólica.

De todos modos, el mayor obstáculo no radica en las indefiniciones u omisiones del marco jurídico, sino en la falta de voluntad política de los sucesivos gobiernos. Existe una gran brecha entre la norma y el plano de la implementación, ya que por lo general el Estado no respeta los estándares reconocidos en los instrumentos mencionados. La Argentina ha dado sobradas muestras de que “del dicho al hecho hay mucho trecho”, incluso con aquellos gobiernos que se han declarado comprometidos con los derechos de los pueblos indígenas, han adoptado medidas para efectivizar su participación y han enfatizado el modo en que esto los diferenciaba de las gestiones anteriores. Si dichas medidas tienen algún potencial democratizador o descolonizador, éste se ve seriamente opacado por el carácter superficial, limitado o inexistente (según los casos) de los cambios realizados tanto a nivel de la institucionalidad estatal como de las políticas que afectan a los pueblos indígenas. Es así que, pese a los discursos refundacionales, se advierte una serie de continuidades en aquellos aspectos vinculados con la posibilidad de que los pueblos indígenas asuman un rol de tomadores de decisiones y constructores de políticas públicas, continuidades que implican seguir colocándolos en una posición subordinada, sin modificar sustantivamente históricas relaciones de poder.

**Referencias bibliográficas**

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., L. Cañuqueo, L. Kropff y M. Leuman (2004) “Escenas del multiculturalismo neoliberal. Una proyección desde el sur.” Trabajo presentado al *Grupo de Trabajo CLACSO “Cultura y poder”*. Grimson, A. (coord.). Porto Alegre.

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.* (pp. 228-265)Anuario del CEIC 3/2003. Jujuy, Universidad Nacional de Jujuy.

Carrasco, M. (ed.) (2000) *Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina*. Asociación de Comunidades Indígenas Lhaka Honhat y Grupo Internacional de Trabajo en Asuntos Indígenas. Serie Documentos en Español # 30. Buenos Aires: VinciGuerra.

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.

Casaburi, G. y D. Tussie (2000) La sociedad civil y los bancos multilaterales de desarrollo. En D. Tussie (comp.), *Luces y sombras de una nueva relación: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*. (pp. 15-38). Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.

CONAIE y Fundación Tukui Shimi (2010) Manual básico sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Con el apoyo de IPES-Elkartea y la financiación de la Cooperación Española (AECID) y el Gobierno de Navarra. Quito.

Gómiz, 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.

Gorosito Kramer, A. M. (2008) Convenios y leyes: La retórica políticamente correcta del Estado. *Cuadernos de Antropología Social* nº 28, FFyL, UBA, 51-65.

Hale, C. (2004) El protagonismo indígena, las políticas estatales y el nuevo racismo en la época del ‘indio permitido’. Trabajo presentado en la conferencia Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado. Guatemala.

Iturralde Guerrero, D. (1997) Demandas indígenas y reforma legal: retos y paradojas. *Alteridades*, Volumen “Estado Nacional, Autodeterminación y Autonomía”. UAM, México, 7 (14), 81-98.

Lenton, D. y M. Lorenzetti (2005) Neoindigenismo de necesidad y urgencia: la inclusión de los Pueblos Indígenas en la agenda del Estado neoasistencialista. En Briones, C. (ed.), *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad.* Buenos Aires, Editorial Antropofagia.

Organización Internacional del Trabajo (2013) Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. Ginebra.

Relator Especial de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Documento de la ONU A/HRC/12/34, 2009, pp. 17-19.

Rivera Cusicanqui, S. (2006) Chhixinakax utxiwa. Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores. En M. Yapu (comp.) *Modernidad y pensamiento descolonizador.* (pp. 3-16) La Paz: Universidad para la Investigación Estratégica de Bolivia/Instituto Francés de Estudios Andinos.

Sieder, R. (2004) Del indigenismo institucional integracionista a la gestión pluralista de las políticas públicas. Trabajo presentado en el IV Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica, Quito.

Sterpin, L. (2012)¿De destinatarios a productores de políticas públicas? Discursos y prácticas de “participación” indígena*.* Tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras

Sterpin, L. (2015) ¿Lo pasado pisado o reactualizado? Problematizando cambios y continuidades en la relación Estado-pueblos indígenas a través del devenir de la participación indígena en políticas y agencias indigenistas estatales de nivel nacional. Trabajo presentado en las IV Jornadas de Iniciación en la Investigación Interdisciplinaria en Ciencias Sociales, Quilmes.

Sterpin, L. (e.p.) Participación indígena en el INAI: ¿una década ganada? Reflexiones en torno a la conformación y el funcionamiento del Consejo de Participación Indígena en el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (2004-2015). Trabajo presentado en las *X Jornadas de Jóvenes Investigadores en Ciencias Antropológicas*, Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano (INAPL), Buenos Aires.

1. Licenciada y Profesora en Cs. Antropológicas. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Ciencias Antropológicas, Sección Etnología. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. [lausterpin@hotmail.com](mailto:lausterpin@hotmail.com) [↑](#footnote-ref-1)