

29200

Lecciones aprendidas en el Proyecto de Desarrollo de las Comunidades Indígenas (DCI) en Argentina.

SITUACIÓN DEL LOS INDÍGENAS EN LA ARGENTINA

Los indígenas argentinos siguen siendo los más marginados entre los marginados. Frente al vacío censal oficial, algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y organizaciones indígenas han estimado que el número de personas indígenas podría estar entre 800.000 y 2.000.000. Se cree que un porcentaje bastante elevado vive en asentamientos rurales y en forma comunitaria representando aproximadamente entre un 3% y un 5% de la población total del país. Según las fuentes mencionadas, existirían de alrededor de 24 pueblos indígenas, más de 800 comunidades en todo el país mientras que por efectos de la migración urbana, en algunas capitales de provincias habría una altísima concentración de familias indígenas (CELS, 2002: 5).

El último Censo Nacional de Población del año 2001 contenía una pregunta específica sobre descendientes indígenas. sin embargo los resultados definitivos no se han dado a conocer y el INDEC está trabajando con representantes de comunidades indígenas en un censo complementario

MARCO LEGAL Y DE POLÍTICA INDIGENA

La Carta Magna Argentina de 1994 es un documento muy relevante en el constitucionalismo latinoamericano: comprime casi una docena de preceptos indigenistas en una sola fracción de un artículo. Ofrece un amplio espectro de seguridades: usa un lenguaje actualizado, se refiere a “pueblos”, tal como lo propone el Convenio 169 (que Argentina ha ratificado en julio 2000); además, es reconocida la “preexistencia étnica y cultural” de estos pueblos (como colectivo que tiene el derecho a su identidad) y se establece la “educación bilingüe e intercultural”, otro concepto introducido por organismos internacionales (Art. 75, inciso 17). Los indígenas argentinos tienen importantes derechos sobre sus tierras, se admite la propiedad comunitaria y la participación en la gestión de los recursos naturales; estas posesiones —que deberían ir aumentando, porque el Estado les entregará “otras aptas y suficientes para el desarrollo humano”— además son declaradas inajenables e intransmisibles (Barié).

CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA, 22 de agosto de 1994

Artículo 75: Inciso 17

Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Los antecedentes iniciales del proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas (DCI) remiten a 1997 cuando se efectiviza una donación del Banco Mundial (BM) a través del Fondo para el Desarrollo Institucional (FDI) que realizó un programa de fortalecimiento de la capacidad de gestión de las organizaciones y pueblos indígenas de Argentina, con énfasis en la comprensión de los programas financiados por el Banco Mundial. Dicho programa se llevó a cabo durante el período Enero de 1997- Diciembre de 1998 bajo la responsabilidad del Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC), dependiente de la entonces Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

Uno de los resultados de la ejecución de dicho programa consistió en la presentación por parte de las organizaciones indígenas de una serie de iniciativas entre las cuales se encontraban propuestas específicas para el desarrollo sustentable de comunidades que eran propietarias de sus tierras.

Al BM manifestó su apoyo técnico y financiero al proyecto, iniciándose el diseño del mismo en Octubre de 1998 con el objeto de establecer Áreas Indígenas Piloto, para fortalecer la capacidad de manejo, uso y control del territorio y de sus recursos naturales, evitando actividades capital intensivas y promoviendo actividades basadas en la cultura ancestral, en beneficio de las comunidades indígenas que habitan las áreas mencionadas.

RESUMEN DEL PROYECTO

El principal objetivo del Proyecto DCI es establecer las bases para el desarrollo comunitario y la protección y gestión de recursos naturales en las tierras de las comunidades indígenas. Ello incluye el fortalecimiento social y cultural de las comunidades indígenas, la mejora de las capacidades indígenas para una gestión sustentable y el aumento de la capacidad de gestión al interior de las comunidades y en relación a la articulación con todos los niveles de gobierno y otros actores involucrados en las áreas piloto y respecto a los pueblos indígenas en general. El proyecto desarrollará "modelos" de los cuales extraer lecciones con miras a una futura extensión del programa a otras áreas indígenas. Las 3 áreas piloto seleccionadas son :

- **El AIP Mapuche de Pulmarí, en la Provincia de Neuquén**
- **El AIP Diaguita-Calchaquí de Amaicha del Valle y Quilmes, en la Provincia de Tucumán y,**
- **El AIP Kolla de Finca Santiago en la Provincia de Salta.**

Comunidades Kolla de Finca Santiago

La Finca Santiago (125.000 ha) está localizada en la cuenca del Alto Bermejo, en la Provincia de Salta; la población está concentrada en cuatro comunidades: Isla de Cañas, Río Cortaderas, Volcán Higueras y Colanzulí. Los indígenas que habitan en Finca Santiago se reconocen como Kollas, a los que Magrassi (1982) define como

“denominación que se ha generalizado para los Puneños, sus descendientes, algunos Quebradeños y hasta Vallistos, y toda otra población de origen Quechua-Aymara.” Las 4 comunidades objeto del proyecto que habitan Finca Santiago son Kollas y como tal, portadores de la forma de vida andina, con sus patrones culturales (como el culto a *Pachamama*, la madre tierra), la economía pastoril, la agricultura de papa y maíz, la colecta de algarroba, la construcción de viviendas, la medicina tradicional, los instrumentos musicales como *erques*, *quenás*, *cajas*, etc, rituales y prácticas sociales peculiares. Ellos son la etnia heredera de los habitantes originarios del Noroeste, que se consolida durante el siglo XIX diferenciándose de los otros mestizos de esa zona, y concentrándose en asentamientos dispersos en tierras altas de la Puna y Quebrada de Humahuaca. Sus incursiones en las tierras bajas de las Yungas serían, sin embargo, muy recientes, y ligadas al sistema trashumante de manejo del ganado vacuno.

Comunidades Mapuche de Pulmarí

Se trata de seis comunidades diseminadas en un terreno de 110.000 hectáreas administradas por la Corporación Ínter estadual Pulmarí, en la Provincia de Neuquén, en la localidad de Aluminé. Se sabe que antaño las llanuras del sur de lo que hoy es territorio Argentino estaban ocupadas por los *Pehuenches*, gentilicio dado por los araucanos para significar que eran “*gente de los pinares*” (*pehuén*: pino; *che*: gente), porque estaban asentados en medio de los pinares neuquinos, constituyendo el piñón de la Araucaria su alimento básico (*COPADE, 1987; Martínez Sarasola, 1992*). Los indígenas que habitan en Pulmarí se reconocen como Mapuches “*gente de la tierra*”, descendientes de los araucanos del sur de Chile, y comúnmente referidos en libros de texto como parte de la llamada “*cultura de la llanura*.”

Las comunidades Diaguita/Calchaquí - Quilmes de Amaicha del Valle.

Las comunidades Diaguita Calchaquíes de Amaicha del Valle se encuentran ubicados en la porción Tucumana de los Valles Calchaquíes, en la región perteneciente al Departamento del Tafi, al noroeste de la provincia de Tucumán. La Comunidad de Amaicha del Valle está integrada por la Comuna Rural de Amaicha del Valle y parte de la Comuna Rural de Colalao del Valle. Los miembros de las Comunidades Amaicha y Quilmes objeto de éste proyecto son parte de la genéricamente llamada ‘cultura de la montaña’, y descendientes de la cultura Santa María, que se asentó hacia el año 1.000 en Tucumán, Salta y Catamarca. La Comunidad se encuentra habitando dentro de los límites establecidos por la Cédula Real en 110.000 has reconocidas por los Diaguitas a los Quilmes, concentrada en cinco asentamientos principales: Collado del Valle, el Bañado, Anjuana, Tala Paso y El Pichao, ubicados en las áreas de Amaicha del Valle.

El proyecto se implementa a través de **tres componentes**:

- **Fortalecimiento Social y Cultural de las Comunidades Indígenas.** Comprende el desarrollo de actividades que fortalezcan la capacidad de auto desarrollo y la promoción de actividades estrechamente vinculadas con los conocimientos y la cultura tradicionales.

- **Uso sustentable de los recursos naturales.** Formulación por parte de las organizaciones indígenas de Planes de Gestión de los recursos naturales para las Áreas Indígenas, a través de la preparación de: Análisis ambientales y socioculturales, evaluaciones de recursos, servicios de: extensión y planificación de la gestión del suelo, el agua y los bosques; Mecanismos específicos para reducir los riesgos ambientales. Preparación y Ejecución de subproyectos comunitarios (SpCs) en Áreas Indígenas.
- **Gestión del Proyecto.** Este Componente está destinado a garantizar la gestión eficiente del Proyecto, tanto a nivel central como local.

El costo total de proyecto es U\$S 5.8 Millones de los cuales U\$S 5 Millones provienen del préstamo del Banco Mundial y U\$S 0.8 Millones al Gobierno de Argentina. El tipo de crédito es un Préstamo de Innovación y aprendizaje (*Learning and Innovation Loan*), y su duración era de tres años (2000-2003) y fue prorrogada por un año, hasta diciembre 2004.

LA SITUACIÓN del DCI en el año 2004

A lo largo de los años en que el Proyecto fue aprobado y comenzó su implementación, sufrió diversas contingencias que dieron como resultado una ejecución que a fines del 2003 no superaba el 8% de los U\$S 5.800.000 disponibles. A partir de agosto de 2003 el Ministerio de Desarrollo Social decide brindar un acompañamiento y seguimiento especial al Proyecto, para lo cual concentra en esta tarea al equipo del Proyecto Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Fortalecimiento Institucional de la UCAFI. Como resultado de esta asistencia técnica se llega a diciembre del 2003 habiendo destrabado en lo esencial el funcionamiento y gestión del Proyecto, lo que se traduce en la aprobación de los primeros SpCs y los consecuentes desembolsos a las organizaciones indígenas.

La activa participación del Consejo Consultivo Indígena ha permitido dar continuidad al proyecto, especialmente con ocasión del cambio de gobierno, que llegó también a cambios en la dirección del DCI.

Sin embargo, la situación del Proyecto sigue siendo deficitaria y requiriendo una fuerte intervención y seguimiento por parte del Ministerio, a través de la UCAFI. Entre las principales cuestiones pendientes a ser abordadas, se puede señalar la necesidad de contar con un coordinador y subcoordinador seleccionado mediante concurso y la de conformar una UEP con profesionales expertos, particularmente con experiencia destacada en gestión y organización de proyectos o programas a nivel nacional con financiamiento internacional que puedan generar rutinas eficaces que faciliten y aceleren la ejecución del DCI.

Con respecto a las UML, se requiere seguir realizando un trabajo de acompañamiento y seguimiento permanente orientado a conseguir por un lado, la conformación definitiva de sus equipos de trabajo, y por el otro, a garantizar tanto la elaboración como la correcta ejecución de los SpCs.

El Ministerio de Desarrollo Social, a través del INAI y de la Secretaría de Políticas Sociales, deberán encarar en este año el análisis y consideración de los contenidos esenciales que delinearán la política indígena. Esto implicará un importante trabajo de encuentros regionales y nacionales de los pueblos indígenas para acordar posiciones comunes, así como instancias de intercambio y acuerdo con representantes del Gobierno Nacional. Igualmente, se desarrollará una importante actividad de investigación y elaboración de propuestas jurídico-legales en el marco de lo establecido por la Constitución Nacional, lo cual será apoyado por el DCI.

LECCIONES APRENDIDAS

I. Capacitación como pre-inversión

Ocho consultores indígenas fueron responsables de asistir al equipo del INAI y el Banco en los principales aspectos de la preparación del proyecto. Ellos armaron reuniones comunitarias para discutir opciones de desarrollo sustentable, relevar datos, recomendar cursos de acción, participaron en las decisiones políticas y actuaron como nexo entre las comunidades indígenas y el equipo INAI-BM.

La capacitación previa al diseño del préstamo a través de una donación del FDI destinada a fortalecer las capacidades de las organizaciones indígenas relativas a la planificación, administración y participación en el diálogo con el gobierno, permitió generar un grupo de líderes indígenas entrenados en el lenguaje de proyectos tanto del Banco Mundial como del Gobierno se fomentó una participación calificada en el diseño del mismo y un acompañamiento permanente en cada tramo del ciclo de proyecto.

II. Instituciones débiles generan grandes problemas de gestión

Las instituciones que tratan la temática indígena en general son muy débiles y no tienen la fuerza política necesaria para completar negociaciones de alto nivel sin la intervención de otras instituciones. Se hizo un análisis institucional muy débil y optimada durante la preparación que impidió durante un largo tiempo en contrasalidas a los cuellos de botella generados por la debilidad institucional y sobre las posibilidades de implementación y los cambios a nivel nacional.

III. El papel de las Provincias es clave en un país federal

A pesar de tratarse de un proyecto cuya deuda es asumida completamente por el gobierno nacional, el régimen federal de gobierno implica la necesidad de establecer mecanismos de cooperación con las provincias, lo que no se ha conseguido en todos los casos y ha significado una pérdida de capacidades técnicas instaladas en los niveles locales. Además, se ha acentuado la tensión entre provincias y comunidades por la intervención del estado federal de manera directa. Para los pueblos indígenas, sin embargo es importante que la Nación cumple con lo establecido en la Constitución Argentina.

IV. El papel las Áreas Indígenas Pilotos (AIP)

Las áreas se seleccionaron sobre la base de la existencia de la propiedad comunitaria de la tierra, sin embargo, en 2 de las 3 AIP existían problemas legales que hicieron muy complicado el inicio de ejecución del proyecto. La selección no realizó un análisis objetivo sistemático de las áreas prioritarias, por lo cual se están revisando con el GoA los criterios de selección para las áreas a incorporarse. Es necesario ser flexibles: se prevén nuevas áreas para ampliar y agilizar la ejecución del proyecto. Se rediseñó el andamiaje institucional sobre el que estaba asentado, utilizando nuevas herramientas que coordinaran los grandes planes nacionales alimentarios, productivos y de infraestructura con el proyecto DCI.

V. La escala incide en el compromiso del Gobierno Nacional

Frente a programas de gran envergadura, tales como el Jefes y Jefas de Hogar (600 millones de U\$S), un LIL de 6 millones de U\$S no es atractivo para los ejecutores y padece, por consiguiente, de una debilidad crónica. Lo ideal sería formular desde la etapa inicial proyectos de mayor envergadura, quizá con la modalidad Préstamo Programático Ajustable.

VI. Falta de sentido de propiedad del proyecto por parte del Estado

La supervivencia del Proyecto, hasta ahora, ha estado garantizada por las Comunidades involucradas, las organizaciones indígenas nacionales y provinciales relevantes y el propio Banco. El Banco ha apoyado con toda su estructura política y técnica el proyecto pero no ha obtenido un compromiso similar de los niveles intermedios de toma de decisión del Estado.

Esto cuestiona fuertemente el concepto de quién es el cliente del Banco y cómo sensibilizar al gobierno sobre la problemática indígena. La posibilidad de “refundar” el proyecto es la expectativa que tiene tanto el equipo del Banco como la nueva gestión gubernamental y las Comunidades.

VII. El Papel de las autoridades comunitaria

Dada la importancia del respaldo de las comunidades se debe incluir varias medidas de apoyo a las autoridades ya que son la garantía de la continuidad del proyecto y cumpliría un papel clave en incentivar la participación social amplia.

ANEXO 1: LOS ACTORES

Unidad Ejecutor a del Proyecto (UEP)

Funciona en el INAI. Responsable de la ejecución del proyecto. Director y Subdirector Noviembre de 2002 a Julio 2003. Desde Octubre a Diciembre de 2003 se nombraron Director y Subdirector Interino. Con equipo técnico de profesionales en las distintas temáticas de las líneas de acción del proyecto y contratados por el INAI, con bajo nivel de involucramiento en el proyecto. Una debilidad es el escaso conocimiento de los procedimientos del BM. La fortaleza, el conocimiento de la temática y haber avanzado con el trabajo comunitario a pesar de la inestabilidad institucional presentada.

Unidad de Coordinación Administrativo Financiera Internacional (UCAFI)

Funciona en el MDS. Responsable de las actividades administrativo financiera. Contó con al menos dos Coordinadores. Con bajo nivel de involucramiento al inicio del proyecto, se estima que obedece al bajo monto de este proyecto en relación con los demás proyecto del MDS. Una debilidad falta de articulación UEP-UCAFI. Se puede señalar positivamente la decisión de continuar con la preparación de SpCs en las comunidades y el aporte técnico de miembros de esa unidad

Consejo Consultivo (CC)

Puede sesionar en la UEP, UCAFI o en las Áreas Pilotos Indígenas. Hasta la fecha no posee un reglamento interno de funcionamiento. Las elecciones internas de los Consejos locales pueden modificar el tiempo de mandato de los miembros del CC. Una fortaleza es el alto grado de compromiso de sus miembros con el proyecto.

Unidad de Manejo Local (UML)

Funciona en cada . A la fecha están conformadas por coordinadores, promotores y administradores y parcialmente conformados los grupos técnicos citados por el Convenio de Préstamo. Una fortaleza es alto grado de compromiso de sus integrantes y una debilidad es el escaso conocimiento de procedimientos requeridos por el gobierno y del BM.

GLOSARIO

API: Áreas Protegidas Indígenas
AIP: Áreas Indígenas Pilotos
BM: Banco Mundial
CC: Consejo Consultivo
DCI: Desarrollo de Comunidades Indígenas
FDI: Fondo para el Desarrollo Institucional
GT: Grupo Técnico
INAI: Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
ONG: Organizaciones No Gubernamentales
MDS: Ministerio de Desarrollo Social
MOP: Manual Operativo
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SpC: Subproyectos Comunitarios
UCAFI: Unidad de Coordinación Administrativo Financiera Internacional
UEP: Unidad Ejecutora del Proyecto
UML: Unidades de Manejos Locales

BIBLIOGRAFIA

Aborígenes: <http://www.tierradegauchos.com/Indios/>

Barié, Cletus Gregor “Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama.” 2ª edición actualizada y aumentada, Bolivia 2003.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) 2002.

Comunidades Aborígenes de la Republica Argentina, La Legislación,
<http://www.madryn.com/pm/endepa/>

Constitución de Argentina, <http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) 2003, Comunidades Aborígenes de la Republica Argentina, INCUP, Instituto de Cultura.

Martinez Sarasola, COPADE 1992.