

UNA MIRADA SOBRE LA RELACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL NORTE ARGENTINO

A CONTRAMANO DE LAS MIRADAS QUE LAS CONSIDERAN OBJETO DE CARIDAD, DIVERSAS COMUNIDADES GUARANÍES DE SALTA Y JUJUY SE IMPLICARON EN LAS INICIATIVAS FINANCIADAS POR ORGANISMOS INTERNACIONALES. CONTACTOS DIRECTOS, MAYOR PARTICIPACIÓN DE LOS REFERENTES Y MENOS INTERMEDIARIOS FUERON ALGUNAS DE LAS CARACTERÍSTICAS DE ESTE NUEVO PROTAGONISMO.

por **NATALIA CASTELNUOVO BIRABEN**. *Doctora en Antropología Social y Licenciada en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora del CONICET y docente de grado en la Universidad de Buenos Aires y de posgrado en el IDES-IDAES, Universidad de San Martín*

por **EDUARDO SORIA**. *Dirigente guaraní del Departamento San Martín. Fue delegado del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, y coordinador zonal del Componente de Atención a la Población Indígena, PAGV, Ministerio de Desarrollo Social y BID (1999-2005). Actualmente es docente de la Tecnicatura en Desarrollo Indígena y empleado de la Municipalidad de Tartagal*





Agricultor guaraní en su cerco, Campo Blanco, Aguaray. Foto: Natalia Castelnuovo.

E

l presente texto retoma una serie de conversaciones mantenidas por los autores a lo largo de 13 años. Algunas de las ideas aquí volcadas fueron registradas en cuadernos de campo, otras grabadas y también las hubo que surgieron a partir de un intercambio epistolar. Las impresiones y los fragmentos seleccionados responden a distintos momentos de nuestras trayectorias, al mismo tiempo que refieren a distintos lugares y tiempos. Nuestra intención es dar cuenta de ese proceso de intercambio y reflexión sobre las políticas de desarrollo para los pueblos indígenas. Seleccionamos ciertos acontecimientos por considerarlos especialmente significativos al momento de comprender las formas en que los pueblos indígenas fueron relacionándose con las políticas de desarrollo implementadas en la región. Al mismo tiempo, nos interesó dejar al descubierto cómo esos pensamientos aparecieron anudados a ciertos procesos sociopolíticos y económicos que tuvieron lugar en el norte argentino. La cuestión, en definitiva, es reflexionar en torno a las posibilidades reales de que los pueblos indígenas asuman el control de sus propias vidas. Eduardo Soria nació en Yacuy, la comunidad guaraní más densamente poblada del Departamento San Martín, provincia de Salta. Sus abuelos llegaron a la zona en el mes de noviembre del año 1935, provenientes de una comunidad en Paraguay amenazada por la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay (1932-35). Como muchas otras familias afectadas por la guerra, los Soria se vieron obligados a abandonar su comunidad y, luego de un largo deambular, eligieron afincarse en la margen norte del río Yacuy, constituyendo un primer agrupamiento, al que fueron incorporándose otras familias que llegaban a causa de la guerra y con esperanza de encontrar trabajo en la Argentina (de ahí que se conozca al país con el nombre de *mbaaporenda*, que en guaraní significa lugar de trabajo). En ese lugar privilegiado situado en las orillas del río, las familias encontraron –como recordó Eduardo– un espacio adecuado donde vivir con tranquilidad. Cabe destacar que en Yacuy –así como en otras comunidades guaraníes de la región– los franciscanos entregaron a la comunidad un título de tierra en donación, que actualmente la provincia de Salta se encuentra tramitando como título comunitario definitivo. Yacuy ocupa una superficie de 1.000 hectáreas. Tuyunti y Caraparí fueron las otras comunidades que recibieron un título como donación. Sin lugar a duda, la situación de la tierra comunitaria es la principal fuente de preocupación de esta y muchas otras comunidades del Departamento San Martín. Muchos indígenas afirman que recién cuando sus tierras sean reconocidas por medio de títulos de propiedad comunitaria, ellos podrán tener un mayor control sobre sus proyectos de vida.

En paralelo a las relaciones que las organizaciones indígenas del norte empezaron a tejer con las agencias internacionales y de desarrollo, dirigentes y comunidades del pueblo guaraní de Salta y Jujuy iniciaron un proceso para constituirse como una organización panguaraní en la Asamblea del Pueblo Guaraní, inspirada en su homóloga de Bolivia.

La producción de “organizaciones indígenas”: el papel de las agencias estatales y multilaterales

A mediados de la década de los noventa el cólera azotó gravemente algunas regiones del norte argentino y con ello se abrió una puerta para que organizaciones indígenas entablaran sus primeros contactos y relaciones con representantes de organismos internacionales. Algunos dirigentes de comunidades y pueblos del Departamento San Martín que estaban preocupados por esta epidemia decidieron organizarse para emprender acciones conjuntas y constituyeron así la organización interétnica denominada Consejo de Caciques de los Siete Pueblos. En esa época, Eduardo trabajaba como administrativo en la Secretaría de Acción Social de la Municipalidad de Tartagal, cabecera departamental. Fue entonces que, al tomar conocimiento de la visita de una representante del Banco Mundial a Tartagal, miembros del Consejo pudieron entrevistarse con ella. Eduardo rememoró cómo fueron esos primeros encuentros:

“Los primeros contactos a nivel institucional fueron con el Banco Mundial y en especial por el tema de esa época, cuando azotaba la enfermedad más grande llamada cólera y es ahí donde se unieron los Consejos de Caciques, es decir de los siete pueblos. Había una representante del Banco que atendía el tema del cólera y trajo financiamiento para los municipios; más que todo para realizar pozos de agua, un poco para tener líquido para consumo en las comunidades y por esa razón se hizo presente la misión esa. Después, cuando llegó el financiamiento, muchos pozos no se ejecutaron y si se hizo pozo nunca han tenido un pozo como corresponde; toda salada el agua. Fue un proyecto que manejaban los municipios. Y ahí donde fracasó, digamos, algunos proyectos encarados al comienzo por el Banco Mundial. Por supuesto porque no hubo participación de los dirigentes indígenas para ver a qué distancia está el agua, que ellos son conocedores de su situación, y sacar buenas aguas y dejar establecido que sí o sí dure una eternidad para poder tener buen consumo de agua. Pero lo importante fue que en la visita de la representante del Banco a Tartagal tomamos contacto y pudimos expresar como sea la inquietud y los problemas que teníamos los caciques en ese tiempo. Permitted plantear la entrevista directamente con representantes del Banco Mundial y plantearle personalmente los distintos pueblos las necesidades no solo de salud, sino en todo, en términos integrales. Ahí surgieron los primeros contactos. Y eso sirvió mucho, impactó bastante porque había un poco de que sí o sí la gente necesitaba capacitación en distintas cosas. Y entonces ellos entendieron que tendrían que tomar un contacto mucho más cercano a través del Banco Mundial realizando una capacitación para dirigentes, para los caciques y dirigentes

indígenas y así fue que se planteó un taller. Y ahí es donde surgió una propuesta de hacer talleres locales y regionales, pero con la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social en esa época, a través de CENOC, que es el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad”.


El CENOC fue un centro destinado al tercer sector que contempló un espacio para los pueblos indígenas, alentando su organización y participación en el desarrollo a través de su capacitación en la formulación de proyectos. En el año 1996, este organismo del Estado lanzó un Programa de Capacitación para las poblaciones indígenas de la Argentina, enfocado en la región NEA, y en particular en las provincias de Salta y Jujuy. Este programa, que se financió mediante una donación del Banco Mundial enmarcado en un fondo para el Desarrollo Institucional, fue percibido por Eduardo y otros caciques como una posibilidad para capacitarse en las “gramáticas” de los proyectos de desarrollo y de vincularse con personas allegadas al mundo de las agencias y políticas de desarrollo para pueblos indígenas. Este fue el inicio de una nueva etapa marcada por un relacionamiento más directo entre agentes de desarrollo internacional y los pueblos indígenas. Varios miembros del Consejo asistieron a los talleres que giraron en torno a los siguientes temas: fortalecimiento y organización de la sociedad civil; asesoramiento en gestión de personerías jurídicas; ciclos de los proyectos (formulación, seguimiento, rendiciones), etc. Conversamos sobre esta experiencia con Eduardo, quien me contó:

“Cuando se lanzaron los talleres a nivel local fue Tartagal, Mosconi, Pocitos, Aguaray y, después, se hacía otro en Embarcación... Focalizábamos la zona de talleres locales. Los talleres fueron financiados por el Banco Mundial a través del Ministerio de Desarrollo Social y los monitoreaba el CENOC. Se hizo eso con participación de dirigentes, caciques, docentes indígenas y no indígenas. En ese tiempo no había docentes pero sí había auxiliares. Los talleres estuvieron a cargo de un ingeniero agrónomo que era el director de la ONG Asociación para el Desarrollo (ADE); un abogado conocido nuestro que es de Tartagal dio las capacitaciones en derecho y después, a nivel de ciclo de proyectos, habíamos elegido a una antropóloga. Se hablaba de defender sus derechos, por un lado, y poder defender lo que es un proyecto. Bueno, los recursos naturales ya se venían preservando de años así que eso no hacía falta tanto. Pero sí hacía falta lo que es un poco el derecho en ese tiempo para aplicar en defensa de esos recursos naturales. Ahí se conocieron muchos dirigentes, tanto a nivel representantes comunales como presidentes vecinales en ese tiempo, y, luego, los caciques. Así que ahí se conocieron más y así se comenzó a trabajar en los talleres. Se hicieron dos o tres talleres continuos en Tartagal, después

otro en Embarcación y uno a nivel regional donde se sacaron las conclusiones definitivas a nivel NOA. Esa presentación fue directamente al Ministerio de Desarrollo Social. Fue un trabajo bastante lindo y hay cartillas, materiales editados por el CENOC y el Ministerio de Desarrollo Social”.

En paralelo a las relaciones que las organizaciones indígenas del norte empezaron a tejer con las agencias internacionales y de desarrollo, dirigentes y comunidades del pueblo guaraní de Salta y Jujuy iniciaron un proceso para constituirse como una organización panguaraní en la Asamblea del Pueblo Guaraní, inspirada en su homóloga de Bolivia. Eduardo había sido invitado a participar, ya que tenía vínculos con varios dirigentes jujeños, como consecuencia de su representación como suplente en el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe –Fondo Indígena–. En ese marco de reuniones entre dirigentes guaraníes, Eduardo recordó cómo fue la antesa- la de uno de los programas más significativos para los pueblos indígenas del Departamento San Martín y, a su modo de ver las cosas, de la región. Nos referimos al Componente de Atención a la Población Indígena, más conocido por sus siglas CAPI. Este programa, que se implementó entre 1998 y 2005, formó parte del Programa de Atención a Grupos Vulnerables surgido en el marco de un convenio suscrito en 1998 entre el Ministerio de Desarrollo de la Nación y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El CAPI se distinguió de muchos otros programas que lo

antecedieron y sucedieron y esto tuvo principalmente que ver con que se desarrolló específicamente en áreas de alta concentración de población indígena en las provincias de Salta, Jujuy, Chaco y Formosa y, además, con el hecho de que los pueblos indígenas –a través de sus organizaciones regionales y locales, organizaciones de productores, cooperativas y comunidades– jugaron un papel central en su implementación. Decía Eduardo: *“En esa época que te estoy hablando se convocó un encuentro en Jujuy. Viajamos en colectivo representantes guaraní de toda la zona de Salta y fuimos a hablar un poco de lo que es el principio del guaraní y cómo organizarnos como pueblo guaraní. En ese tiempo estaban participando muchos representantes que se llaman caciques y que en realidad para nosotros son mburuvichas: las autoridades de las comunidades. Fuimos para ver cómo podíamos llevar adelante nuestro solo bloque de unidad guaraní en Argentina. Como siempre en las instituciones internacionales hay una relación que el Banco Mundial quiere hacer con uno y si el BID no está haciendo nada, es como si fueran competencia. Y ahí en una asamblea guaraní, en Jujuy, es donde me presentaron como referente, donde conocimos a John Renzo, que es representante y consultor del BID. Es ahí donde, digamos, comenzó el diálogo para que también se extendieran algunos programas a nivel de Banco Interamericano de Desarrollo. A esa reunión yo había sido también invitado a través de la Herminia Pasa, una hermana coya que en ese tiempo estaba ahí y con quien yo tenía relación porque en ese*



“Una de las primeras cosas que le planteamos al consultor del BID fue que queríamos que el programa no fuera canalizado a través de instancias provinciales y/o municipales. Para nosotros era importante que el programa llegara a la gente”.

tiempo era suplente del representante indígena ante el Fondo Indígena. Entonces, como hubo ya relación de antemano, me presentó a John Renzo y ahí él me pidió si podía participar en la asamblea nuestra de Salta. Él mismo quería participar y lo llevamos. Me acuerdo cuando se presentó él y después plantearon las propuestas los representantes guaraní, los caciques, digamos, los mburuvichas. Se planteó mucha cosa y a partir de ahí es donde surgió la idea de una participación de un proyecto del banco, del BID, para las comunidades indígenas. Entonces, es ahí donde John Renzo se comprometía con los mismos dirigentes que sí iba a implementar un proyecto específico para las comunidades, directamente con las comunidades. Gracias a ese contacto, es ahí donde se abrió la puerta para Salta también y por esa razón es que siempre voy a tener en mente a Jujuy; ellos fueron los que nos dieron la posibilidad de un contacto mucho más allá. Es ahí donde conocí al consultor John Renzo y siempre nos veíamos y tomamos buenos contactos y se hizo el proyecto de CAPI. Por supuesto, después manejado por el Ministerio de Desarrollo Social. Pero ya de antemano, había que organizar varias cosas como para un poco tener un referente de quién podía recibir los proyectos. En ese tiempo era el Consejo de Caciques. Así, digamos, fue el proceso de contacto a nivel de los organismos internacionales”.

A través del CAPI se financiaron más de veinticinco proyectos en el Departamento San Martín, que implicaron desde la realización de capacitaciones sobre diversos aspectos hasta obras

de infraestructura comunitaria y productiva (tanques de agua, salones multiuso, aulas de escuela, baños, etc.). La Organización de Apoyo (ODA) del Departamento San Martín atendió a un total de 55 comunidades (22 guaraníes, 21 wichís, 4 chanés, 4 chorotes, 2 qom y una chulupí). Dentro del CAPI, las ODAs eran las responsables de realizar las actividades de promoción, capacitación y apoyo de los proyectos. Con el fin de que las organizaciones indígenas pudieran asumir un mayor protagonismo en el CAPI fue necesario que el Consejo de Caciques de los Siete Pueblos llevara adelante un proceso de organización y de gestión de su personería jurídica, una cuenta bancaria y un estatuto. Su formalización y reconocimiento ante el Estado fue un primer paso indispensable para establecer el convenio en el marco del programa y consolidarse como la organización indígena responsable de la implementación del programa a nivel departamental, sin la mediación de gobierno local, provincial y/o de ONGs. Teniendo en cuenta los anteriores aspectos, fue que me interesé por conocer qué de toda esta experiencia resultaba más significativo para Eduardo.

“Una de las primeras cosas que le planteamos al consultor del BID fue que queríamos que el programa no fuera canalizado a través de instancias provinciales y/o municipales. Para nosotros era importante que el programa llegara a la gente. Queríamos evitar que los fondos terminaran a mitad de camino y que no llegaran a las comunidades. Por eso propusimos una metodología que para mí fue excepcional: las propias comunidades y organizaciones administrarían los fondos del programa. Esto suponía romper con representaciones muy instaladas en la sociedad salteña de que los indios no somos capaces, que no estábamos preparados, que somos vagos, ignorantes. Incluso cuando no sabíamos, demostramos que podemos aprender a manejar una cuenta bancaria, realizar trámites ante la AFIP, rendiciones de balances, etc. Para mí es importante poder trabajar desde nuestra propia visión. Hacer un relevamiento de la situación de las comunidades y a partir de ahí plantear un proyecto según qué es lo que quieren ellos. Así trabajamos y fue muy buena la experiencia del CAPI porque se respetaba la decisión de la gente. Porque si en realidad uno formula un proyecto tiene que ser de las comunidades y no en forma individual, que eso es lo que complica mucho del planteo del Estado. Por ejemplo, beneficios individuales de los subsidios; eso perjudica lo que es nuestro principio que es el trabajo solidario, lo que llamamos nosotros trabajo en minga: todos trabajan y todos se ayudan entre ellos y la producción se distribuye. [...] Nosotros estuvimos trabajando para abrir posibilidades mucho más grandes, para que las comunidades directamente recibieran los proyectos sin intermediarios. Eso es lo principal. Hoy ya hay gente preparada en distintas profesiones, tanto en salud, educación, producción. Por donde mires hay técnicos indígenas. Nosotros queremos que los proyectos se implementen con equipos técnicos indígenas”.

ONGs: intermediarias privilegiadas en las políticas de desarrollo

En las políticas de desarrollo destinadas a los pueblos indígenas de la región, algunas organizaciones no gubernamentales (ONGs) se fueron consolidando como agentes legítimos en la implementación de diversos proyectos y programas y en la mediación entre agencias estatales, agencias de cooperación y poblaciones locales (indígenas y criollas). Su papel de intermediarias forma parte de un campo de acuerdos, disputas y tensiones con las organizaciones indígenas y criollas. Las primeras acciones de estas organizaciones se registran en la provincia de Salta en la década de los ochenta, si bien en los setenta ya se habían llevado adelante proyectos de desarrollo productivo en el marco de un programa impulsado por misioneros anglicanos. Lejos de ser nuestra intención en este ensayo analizar la presencia y actuación de las ONGs en el Chaco salteño, nos interesa poner de relieve algunos aspectos que hacen a las contradictorias, ambiguas y, en ocasiones, confrontativas relaciones entre indígenas y miembros de las ONGs que permean las políticas de desarrollo. Eduardo considera:

“Que sean las organizaciones indígenas y las comunidades las que llevan adelante los proyectos es fundamental. Cuando fue lo del CAPI recuerdo que esto impactó bastante porque... estaban muchas ONGs para poder ocupar la coordinación. Uh, yo tuve bastante crítica de los de las ONGs donde algunos de las ONGs se acercaron y me dijeron que estaba bien y que estaban disponibles para cualquier cosa que pudiera surgir y que pueda fortalecer el proceso del proyecto. Y algunos directamente se enojaron, por supuesto, porque la gente sacó a las ONGs de esa reunión porque en realidad era para los pueblos indígenas quien debía decidir quién iba a ser el coordinador y los promotores locales indígenas”.

Para Eduardo es importante que las organizaciones indígenas tengan más participación en las políticas de desarrollo que las ONGs gestionan ante distintas agencias de cooperación. A su modo de ver, las organizaciones indígenas deben ser consultadas sobre las distintas políticas emprendidas por las ONGs. Las relaciones de desigualdad existentes entre indígenas y miembros de ciertas ONGs que Eduardo registra, en ocasión de un encuentro organizado por agencias de cooperación alemanas,

dejan al descubierto las dificultades que se perciben cuando se trata de incorporar una mirada indígena en las políticas de desarrollo. Su crítica pone de relieve que las políticas de desarrollo deben ser vistas como algo distinto de la “caridad” y la “ayuda” y, además, denuncia la manipulación que ejercen ciertas ONGs para asegurarse una adecuada representación de su accionar ante las agencias de financiamiento:

“Nosotros durante un tiempo íbamos con dirigentes de acá a encuentros que se hacían en Formosa y donde estaban los organismos cooperantes: Pan para el Mundo y Misereor. De Argentina estaban Fundapaz, Endepa, Asociana, más la gente seleccionada por ellos: representantes, dirigentes. Y a mí me invitó Volker. Era para ver cómo avanzar en el tema de cooperación que hace Pan para el Mundo y Misereor. Eso me había dicho un técnico de Fundapaz. Fue dura la reunión. Había gente de Santa Fe, de Chaco, de Formosa, Salta y Jujuy. Porque ahí llevaba la iglesia a quien le defiende. Muchos dirigentes y representantes responden a los intereses de las ONGs que les dicen qué deben decir ante los agentes de cooperación. Esa vez la gente decían de Endepa y Fundapaz: ‘me ayuda bien’. Entonces, lo primero que se planteó fue que hubiera reuniones por separado de las ONGs, o sea, que hubiera entre las organizaciones de base indígenas y campesinas y los organismos de cooperación por separado. Para que no hubiera temor por expresarse sobre la situación. Yo planteé ahí que de años de las ONGs nunca se prosperó ni se conocía qué proyectos había de Fundapaz ni de Endepa. Había que buscar cómo integrar o dar participación a la gente de la comunidad dentro de las ONGs. Yo escuchaba que decían ‘los de Endepa me ayudan’ y yo los hice cambiar la idea que tenían. Endepa, semejante oficina en Formosa tienen, con teléfono y computadoras, y la gente contaba que ni le prestaban el teléfono. Y nosotros nada. ‘¿Así decís que te ayudan?’, les preguntaba yo cuando contaban esto. Todos salieron a favor mío, con mi propuesta. Esto lo hablé en la reunión de nosotros. Ahí lo que se propuso fue que los delegados indígenas también integren a Fundapaz y Endepa, que empiecen a trabajar a la par en las comunidades, que no sea obra de caridad o donación como se hacía y que se trabajara con proyectos de desarrollo”.

“Nosotros estuvimos trabajando para abrir posibilidades mucho más grandes, para que las comunidades directamente recibieran los proyectos sin intermediarios. Eso es lo principal. Hoy ya hay gente preparada en distintas profesiones, tanto en salud, educación, producción. Por donde mires hay técnicos indígenas. Nosotros queremos que los proyectos se implementen con equipos técnicos indígenas”.

El protagonismo de los pueblos indígenas

A modo de cierre, nos interesa enfatizar la importancia de incorporar la participación de los pueblos indígenas en las políticas de desarrollo. Lo cual supone además de garantizar las condiciones para una correcta participación, proveer a las personas de adecuada información para que sean ellos mismos los que evalúen las políticas. Consideramos de suma relevancia que las distintas gramáticas y políticas de desarrollo puedan moldear y ajustar sus lógicas y racionalidades a las formas y modos de ser indígenas. Entendemos que se trata de un gran desafío; en principio porque supone revisar conceptualizaciones que creemos universales (como, por ejemplo, la noción de tierra basada en la propiedad privada e individual y su eficacia cuantificada en términos productivos) y, en segundo lugar, porque conlleva plantear que otras valorizaciones y formas de jerarquizar el mundo social son posibles. Reconocerles la capacidad de acción y reflexión para definir sus propios modelos de desarrollo es, a nuestro modo de ver, un paso fundamental en el camino para que los pueblos indígenas tengan control de sus propias vidas.

Para el artículo, se contó con la siguiente bibliografía: “Guerreros y luchas por el territorio indígena: memorias de mujeres indígenas del noroeste argentino”. *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria* (2017), y *Mujeres guaraníes y procesos de participación política en el noroeste argentino* (2015), ambos de Natalia Caste-
Inuovo Biraben.