

UN PUEBLO, DOS ESTADOS: PARTICIPACIÓN MAPUCHE EN EL ESTADO. LOS CASOS DE ARGENTINA Y CHILE*

One people, two States: Mapuche participation in the State. The cases of Argentina and Chile

Nadia Ameghino**

Recibido: 30 de octubre de 2012. Aprobado: 8 de marzo de 2013.

RESUMEN

El presente artículo analiza las diferentes etapas de las políticas públicas y estrategias de las organizaciones mapuches en Argentina y Chile. En el marco del análisis de la institucionalización de la participación y demandas indígenas en el Estado, se describen dos casos de participación mapuche en instituciones estatales: el Programa de Co-Manejo del Parque Nacional Lanín (Neuquén, Argentina) y el Programa Orígenes (en Chile). Para este análisis se utilizó la perspectiva teórica de McAdam, McCarthy y Zald (1999) sobre el análisis de los movimientos sociales, centrado en tres dimensiones: la estructura de oportunidades políticas, los modos de organización (formales e informales) y los procesos colectivos de interpretación y construcción social (procesos enmarcadores). La hipótesis que guía este trabajo es la existencia de dos formas básicas de relación entre el Estado y el pueblo mapuche: en Chile de confrontación, con un modo de participación mapuche en el Estado restringida y en calidad de técnicos; en Argentina de negociación, con un modo de participación mapuche en el Estado ampliada y en calidad de representantes políticos.

PALABRAS CLAVE: pueblo mapuche, Estado, participación

* El presente artículo fue realizado en el marco de mi trabajo de tesis como becaria doctoral Tipo I del Conicet.

** Universidad de San Martín, Escuela de Política y Gobierno, Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: ameghino.nadia@gmail.com

ABSTRACT

This article analyzes the different stages of public policies and strategies of mapuche organizations in Argentina and Chile. Within the analytic framework of the institutionalization of indigenous demands and participation processes, two cases are described: the Program of Comanagement of Lanín National Park (Neuquén, Argentina) and the Orígenes Program (in Chile). For this analysis we have used the theoretical perspective of McAdam, McCarthy and Zald (1999) on the analysis of social movements, focusing on three dimensions: political opportunities structure, modes of organization (formal and informal), and collective processes of interpretation and social construction (framing processes). The hypothesis of this study is that there are two basic forms of relationship between the State and the mapuche people: confrontation in Chile, with a restricted and technical participation of mapuche people in the State; negotiation in Argentina, with an expanded mode of participation of the mapuche people as political representatives.

KEYWORDS: Mapuche people, State, participation

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza las políticas públicas de los Estados-nación dirigidas hacia los pueblos indígenas y las estrategias de acción de las organizaciones mapuches en Argentina y Chile. En función de las legislaciones indígenas adoptadas, el contexto sociohistórico, las demandas y estrategias de las organizaciones indígenas, las políticas públicas dirigidas hacia los pueblos indígenas, así como las ideologías predominantes, se establecen tres grandes etapas históricas desde la constitución de los Estados-nación hasta la actualidad: la primera de integración, aculturación y asimilación etnocéntrica; la segunda de multiculturalismo neoliberal (Hale y Millamán 2006); y finalmente la institucionalización y conversión de las demandas indígenas en políticas de Estado. Estas etapas intentan permitir una mayor comprensión de los diferentes factores que influyen en el surgimiento y consolidación del movimiento indígena como actor central en América Latina, así como la creación de instituciones y programas estatales con participación indígena.

Se focaliza en el análisis de la tercera etapa surgida en la última década, en la cual los movimientos indígenas de América Latina visualizan el interior del Estado como un nuevo espacio de negociación y disputa. Empieza así, un proceso de transformación de las formas de lucha, demandas y estrategias de las organizaciones indígenas, median-

te su creciente participación al interior de las instituciones estatales. Paralelamente, se cristalizan e implementan políticas públicas de creación de instituciones estatales con participación indígena, y de incorporación de dirigentes indígenas como representantes o técnicos profesionales.

Enmarcado en este contexto, se procura analizar las relaciones y conflictos de poder que se dan entre el Estado-nación y las organizaciones mapuches en ambos países. Para ello, se describen brevemente dos casos de modificación de instituciones y creación de programas estatales para la participación de indígenas mapuches: el Programa de Co-Manejo del Parque Nacional Lanín (Neuquén, Argentina) y el Programa Orígenes (en Chile).

Se pretende analizar, por un lado, las movilizaciones y acciones que realizan las organizaciones mapuches en Argentina y Chile; por el otro, el proceso de emergencia en América Latina del actor colectivo Movimiento Indígena. Para esto, se utilizan las dimensiones propuestas por McAdam, McCarthy y Zald (1999) para el análisis de la acción colectiva, como síntesis de los principales núcleos teóricos sobre el análisis de los movimientos sociales: la estructura de oportunidades políticas, los modos de organización (formales e informales) y los procesos colectivos de interpretación y construcción social que median entre la oportunidad y la acción (procesos enmarcadores).

Finalmente, la hipótesis que guía este trabajo es la predominancia en la actualidad de dos formas de relación entre el Estado y las organizaciones del pueblo mapuche: de confrontación en Chile, con un modo de participación mapuche al Estado restringida y en calidad de técnicos; y de negociación en Argentina, con un modo de participación mapuche al Estado ampliada y en calidad de representante políticos.

II. EMERGENCIA INDÍGENA Y POLÍTICAS PÚBLICAS: HACIA LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN EL ESTADO

1. Apuntes teóricos preliminares

Para comprender las características actuales de las estrategias implementadas por las organizaciones del pueblo mapuche, así como de las políticas públicas dirigidas hacia él, es necesario tener en cuenta por un lado, el proceso de emergencia indígena y la transformación de las estrategias de las organizaciones indígenas en general y mapuche en particular; por el otro, la evolución histórica de las políticas públicas hacia los pueblos indígenas en Argentina y Chile.

Para ello se rescata la perspectiva teórica de Hill y Wilson (2003), quienes diferencian entre las “políticas sobre la identidad” y las “políticas desde la identidad”.¹ Las políticas sobre la identidad se refieren al discurso y acción dentro de la arena pública política y sociedad civil, donde la cultura es usada para subvertir, proteger y atacar. Son las prácticas e ideologías del Estado, gobierno, partidos políticos, ONG y organizaciones internacionales. Es un *top down process*, en el cual las entidades políticas, económicas y sociales atentan para moldear las identidades colectivas basadas en etnicidad, lengua y lugar. Son las políticas públicas de tipo estructural, formal, practicadas desde el gobierno, partidos e instituciones corporativas. En este sentido, se focaliza el análisis en las políticas públicas dirigidas hacia los mapuches en Argentina y Chile, que permiten la implementación de determinadas formas de participación, en detrimento de otras (tal como se evidencia con los casos seleccionados).

Por otro lado, las “políticas desde la identidad” hacen referencia a los objetivos personales y grupales de poder encontrados dentro y a través de colectividades e instituciones sociales y políticas, donde los sujetos eligen (o son forzados a) interactuar entre ellos en las bases de la noción de sus identidades (que comparten o son divergentes). Es un *bottom up process*, donde los sujetos locales desafían, subvierten o negocian cultura e identidad, enfrentando a las estructuras de poder que influyen en sus vidas. Para ello, se describe la participación en el Estado que ejercen los mapuches (como representantes políticos o técnicos profesionales), así como los modos de acceso y las estrategias que emplean para conseguir esos objetivos (negociaciones con funcionarios de gobierno, alianzas con sectores sociales organizados, ocupación de edificios públicos, protestas y manifestaciones, afiliación a partidos políticos y creación de partidos indígenas, entre otros).

En este sentido, los movimientos indígenas en América Latina atraviesan a lo largo de su historia diferentes etapas: desde su identidad como movimientos campesinos en los 60; la constitución del indianismo/indianidad en los 70; el período de constitución de su organización desde la idea de derechos indígenas diferenciados, con la toma de conciencia étnica en esa dirección en la década de los 70 y 80; la época de las acciones de gran envergadura en la década de los 90, del reconocimiento sociocultural y legal (pero aún no político), de los compromisos incumplidos, del movimiento panindigenista y de la instalación de la acción indígena como central en la agenda pública; y finalmente el período actual de “¿negociación e institucionalización?” (Bengoa 2007).

¹ Los conceptos en su lengua original (inglés) son *identity politics* y *politics of identity* (Hill y Wilson 2003). La traducción es de la autora.

El proceso denominado de emergencia indígena por Bengoa (2007) cuenta con dos períodos. El primero comienza en la década de 1980 y se consolida en la década de 1990, caracterizándose por grandes acciones: el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, las movilizaciones de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en Ecuador y las celebraciones del quinto aniversario de la Conquista de América.² Si bien hubo fracasos en las demandas inmediatas, se logra la instalación del tema de los derechos indígenas en la política latinoamericana.

El segundo período surge a partir del año 2000 y se caracteriza porque el Estado se etnifica, los indígenas se apropian del Estado y lo transforman en instrumento de su propio desarrollo y liberación. Se define además por la experiencia del ascenso al Gobierno de Bolivia por parte de Evo Morales, y la ocupación de dirigentes indígenas de los poderes estatales, ya sea a nivel nacional, regional o local, así como un cambio en las demandas y reivindicaciones indígenas.

En la misma línea, Pessoa (1998) señala que los indígenas han tenido desde la conquista diferentes formas de resistencia y lucha, cuya característica en común era que se daba desde fuera del sistema de dominación. Actualmente esto se modifica, ya que los pueblos indígenas aplican diferentes estrategias desde el interior mismo del sistema de dominación occidental. Una de ellas es la creciente participación en instituciones estatales en diversos niveles, ya sea en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, o a través de la judicialización de ciertas demandas.³

Esta última etapa, entonces, se caracteriza porque la política indígena se convierte en política de Estado, se establece un nuevo tipo de relación, reconocimiento y respeto entre el Estado y los pueblos indígenas. Además, se fomenta la participación indígena mediante la institucionalización de mecanismos al interior de las instituciones estatales (ocupando cargos como funcionarios en los distintos niveles); y los representantes indígenas logran tener injerencia en el diseño y desarrollo de las políticas estatales dirigidas hacia sus propios pueblos.

² En 1992 se reúnen representantes de comunidades mapuches de Argentina y Chile en Neuquén Capital para coordinar sus demandas ante sus respectivos Estados y sus estrategias políticas como miembros de un mismo pueblo-Nación, sembrando un hito en lo que se relaciona con el proceso de consolidación de las organizaciones indígenas. Este hecho puede ser entendido como una estructura de oportunidad política de relevancia en el desarrollo del movimiento indígena.

³ Hale y Millamán (2006) analizan comparativa e históricamente las trayectorias específicas de los movimientos indígenas maya de Guatemala y mapuche de Chile, dando cuenta de las transformaciones acontecidas en los modos y estrategias de lucha. Explican que en los años 70 la lucha era de oposición, mientras que a partir del año 2000 la estrategia se ha transformado hacia la gobernanza y la visibilidad.

Sin embargo, es un proceso contradictorio porque los pueblos indígenas deben adquirir un modo de organización para el establecimiento de sus demandas que les es ajeno. La incorporación de indígenas en instituciones estatales es llevada a cabo mediante su adaptación y aprendizaje de las lógicas propias del sistema de representación y organización eurocéntrico occidental, o mediante la incorporación de mecanismos de participación en instituciones o prácticas ancestrales indígenas al interior del sistema democrático liberal (por ejemplo, en Bolivia o México). Por esto, los movimientos indígenas han tenido éxito solo en formas marginales de democracia, ya que el régimen político es excluyente de sus propios modos de organización y autoridad que margina su participación a través de la imposición de sus propias formas y la negación de otras:

La exclusión de las formas indígenas de organización social, las limitaciones en el acceso a las instancias regionales y nacionales de poder y la marginación de la ciudadanía, llevan al movimiento a reivindicar autonomía y/o autodeterminación, así como a autoexcluirse de los sistemas formalmente democráticos (partidos y sufragio), alejarse de las instancias corporativas de gestión (sindicatos, asociaciones residenciales, vecinales) y substraerse de cualquier proceso de participación nacional, que se base en la renuncia de sus identidades y formas de actuar colectivas (Iturralde 1997:97).

Para analizar estos fenómenos, resulta interesante la perspectiva teórica de Fraser (1997) quien distingue la existencia de dos tipos de injusticias: las socioeconómicas (explotación, marginación económica) y las injusticias culturales (dominación cultural, el no reconocimiento y el irrespeto). La redistribución sería la solución a las injusticias socioeconómicas, mientras que el reconocimiento lo sería a las injusticias culturales.

La autora alerta sobre el peligro de confundir el simple reconocimiento con una igualación de condiciones: “La dominación cultural reemplaza a la explotación como injusticia fundamental. Y el reconocimiento cultural desplaza a la redistribución socioeconómica como remedio a la injusticia y objetivo de la lucha política” (Fraser 1997:17). Su propuesta, entonces, es la demanda y exigencia de una solución de reconocimiento con redistribución de recursos.

El presente trabajo pretende ser interdisciplinario, enriqueciendo su enfoque al incluir nociones de sociología y antropología, pero centrado en conceptos claves de la ciencia política: Estado, participación, políticas públicas, movimientos sociales, etc.

Por un lado, se analiza la emergencia en América Latina del actor colectivo Movimiento Indígena (en el mismo sentido que el Movimiento Ambiental, por ejemplo); por

el otro, se puntualizan las movilizaciones concretas llevadas a cabo por el pueblo mapuche y sus organizaciones en Argentina y Chile.

Para ello, se toman en cuenta las siguientes dimensiones propuestas por McAdam, McCarthy y Zald (1999): la estructura de oportunidades políticas, los modos de organización y los procesos enmarcadores. La perspectiva elegida corresponde a una síntesis de los dos principales núcleos teóricos sobre el análisis de los movimientos sociales (la teoría de la movilización de recursos cuyos referentes son Tilly y Tarrow, y la teoría orientada a la identidad de Melucci y Touraine), pretendiendo superar los antagonismos entre ambos enfoques, mediante su combinación e implementación conjunta y superadora.

Mediante las dimensiones propuestas, se intenta conocer las oportunidades políticas que permiten la emergencia del movimiento social indígena, el grado de apertura y acceso del sistema político institucional (nacional e internacional), la estabilidad en las alineaciones de las élites (la posibilidad de contar con su apoyo y establecer alianzas), la capacidad estatal de represión y su tendencia a hacerlo, la dimensión simbólica y de sentido que los mapuches le otorgan a sus acciones, así como las redes asociativas previas.

Con todo, para comprender las características de las políticas públicas (“políticas sobre la identidad”), así como de las estrategias de las organizaciones mapuches (“políticas desde la identidad”) del último período en Argentina y Chile a través del enfoque teórico propuesto, es necesario realizar un breve recorrido por las etapas precedentes, para así luego profundizar en el análisis de las características y transformaciones específicas de la etapa contemporánea.

2. Constitución de los Estados-nación, asimilación, indigenismo y primeras organizaciones indígenas

La primera gran etapa (siglo XIX hasta mediados del siglo XX) se desarrolla durante el surgimiento y consolidación de los Estados-nación, constituidos sobre las ideas de raza y civilización, y la necesidad de la homogeneidad e integración cultural. Estos objetivos fueron llevados a cabo mediante el genocidio, la evangelización, la migración forzada y/o la inmigración europea.

Asimismo, se conforma un modelo de país basado en la explotación agrícola, con su inserción en el mercado internacional como exportador de materias primas. Para lo cual se vuelve central la propiedad de la tierra, caracterizando esta etapa las campañas

militares por objetivos territoriales (Campaña del Desierto en Argentina y Pacificación de la Araucanía en Chile).

Durante las décadas de 1940, 1950 y 1960 surge el indigenismo, caracterizado por la denuncia de la opresión del indígena y la búsqueda de su superación, el carácter mestizo del continente, y la idea de la necesidad de la modificación de las condiciones sociales para el desarrollo de América Latina. De inspiración asimilacionista, asume la tarea de integrar a las poblaciones indígenas a la vida nacional de modo paternalista (Revilla 2005). José María Arguedas es uno de los principales exponentes de la narrativa indigenista de la época:

Ahora la palabra indio me parece que ya tiene un sustento más justo, un contenido más justo; indio ya quiere decir hombre, económica y socialmente explotado y, en ese sentido, no solamente todos somos indigenistas en el Perú, todos somos indios de un pequeño grupo de explotadores (Arguedas y otros 1968:243).

Es durante este período que surgen las primeras organizaciones indígenas, aquellas que no encuentran un lugar entre las organizaciones socialistas, comunistas o revolucionarias. Sin embargo, su conformación no comienza en el siglo XX, ya que desde la época colonial hubo pueblos organizados que resistieron ser sometidos, pero que no pudieron hacerse el espacio necesario en sus relaciones con el Estado porque la respuesta de este era la represión, la violencia, la reducción y el genocidio.

En Argentina, por ejemplo, en 1946 integrantes del pueblo kolla marchan a Buenos Aires para reclamar por sus tierras (Malón de la Paz). En 1972, se celebra el Primer Parlamento Indígena (*Futa Trawún*) nacional y se crean la Asociación Indígena de la República Argentina (AIRA) en 1975, y la Confederación Indígena Neuquina, en 1972.

Con anterioridad a la década de 1940, las principales organizaciones indígenas en Chile –Sociedad Caupolicán, Federación Araucana y Unión Araucana– se transforman en actores sociales y políticos de peso, utilizando ya desde ese entonces la estrategia de ocupar espacios dentro de las instituciones estatales. Durante las décadas de 1960 y 1970, se incorporan dirigentes en el sistema de partidos políticos, produciéndose una participación política partidariamente mediada y generando en su interior su propia agenda étnica (Martínez 2010).

Entre 1970 y 1973 –período en que gobierna la Unidad Popular en Chile– se abre una breve subetapa caracterizada por la reforma agraria y la promulgación de una nueva

ley indígena. La política indígena de este período se destaca porque reconoce la existencia de grupos culturalmente diferenciados, convierte al tema indígena en un problema nacional, reconoce la deuda histórica del Estado y visibiliza la participación indígena. Además se incorporan indígenas al Consejo de Dirección Superior del Instituto de Desarrollo Indígena, siendo la primera vez que se llevan a cabo políticas hacia los indígenas por la vía democrática, la discriminación positiva y la recuperación de tierras (Aylwin 2004).

Sin embargo, en ambos países se frenan las posibilidades de avance en el reconocimiento de los derechos indígenas durante los períodos de dictadura militar. Como menciona Aylwin (2004), el golpe de Estado de Pinochet en Chile se caracteriza por un intento de disolución de lo indígena, ya que predominan políticas orientadas a las unidades familiares (como la entrega de títulos de propiedad individual) para romper con la lógica social comunitaria. La dictadura limita la institucionalidad mediadora de la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN), creada en 1953, y se incorpora el Instituto de Desarrollo Indígena, creado en 1972. Luego ambos son cerrados en 1978, reduciéndose y volviéndose una política de tipo campesinista a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario.

3. Multiculturalismo neoliberal y constitución de los movimientos indígenas en sujetos políticos

La segunda etapa se caracteriza por la realización de la racionalidad económico-política del neoliberalismo en el ámbito sociocultural y una respuesta a las movilizaciones indígenas previas a las décadas de 1970 y 1980. Hale (2004) denomina “multiculturalismo neoliberal” al fenómeno por el cual se abren espacios para el diálogo, de negociación y participación indígena, limitando al mismo tiempo la posibilidad de cambios radicales de fondo.

El concepto de “indio permitido”, de Silvia Rivera Cusicanqui, hace referencia al momento en el cual los regímenes neoliberales reconocen y abren espacios para “determinada” presencia indígena: el indígena autorizado que maneja el lenguaje dominante. Se permite el acceso a ciertos espacios de poder a un grupo reducido, con el fin de utilizar los derechos culturales para dividir y neutralizar a los movimientos indígenas (que ya habían comenzado a organizarse y movilizarse). Es la apertura de un espacio de negociación, pero con límites que hacen posible la gobernanza.

Desde esta perspectiva, la incorporación de indígenas en instituciones estatales se convierte en una estrategia legitimadora de determinada forma de ver el mundo (la de los sectores dominantes), de construcción de un consenso y una hegemonía, en el marco de un contexto internacional que ve con buenos ojos cuestiones de diversidad e interculturalidad (Hale y Millamán 2006).

Las dimensiones de las instituciones políticas que tiene en cuenta el enfoque teórico propuesto son: el grado de tendencia a la apertura y acceso del sistema político institucional (por ejemplo, una disputa por el control territorial entre movimientos y autoridades), la estabilidad en las alineaciones de las élites (relineamientos al interior del partido gobernante), la posibilidad de contar con el apoyo de estas élites y articular demandas (partidos políticos, sindicatos, etcétera) y la capacidad estatal de represión y su tendencia a hacerlo. Es decir, cuanto mayor sea el grado de tendencia a la apertura del sistema político institucional (nacional e internacional), menor la estabilidad en las alineaciones de las élites, mayor apoyo se tenga de estas y menor sea la capacidad estatal de represión y la tendencia a hacerlo, aumentarán las posibilidades del surgimiento de un movimiento social.

Los procesos de modernización y las transiciones democráticas en América Latina se convierten en estructuras de oportunidad política para el movimiento indígena, debido a la importancia de los cambios en las dimensiones del entorno político para fomentar una acción colectiva de los sectores subordinados. La dimensión sistémica se refiere a los cambios en el sistema político que hacen menos costosa la movilización política: reforma de constituciones e incorporación de derechos multiculturales, reforma del sistema electoral que permite la entrada más fácilmente de nuevas formaciones políticas, descentralización del Estado que facilite el acceso a recursos institucionales, entre otros.

Como afirma Van Cott (2004), los movimientos indígenas se benefician por las reformas institucionales en función de una apertura para la participación formal en política, por la pérdida de confiabilidad de los partidos políticos tradicionales, por la fragmentación de los sistemas de partidos, así como por la búsqueda de los votantes de una alternativa (incluso la población no indígena). Estas transformaciones son estructuras de oportunidad para el surgimiento y consolidación del movimiento indígena.

Los avances y la coyuntura internacional favorable durante las décadas de 1980 y 1990 en materia legislativa y de reconocimiento de los pueblos indígenas en América Latina –caracterizados por las reformas de las Constituciones en países como Nicaragua, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Bolivia, Guatemala, México, Brasil y Ar-

gentina⁴, el Convenio N° 169, o la Declaración de Naciones Unidas–, hacen referencia a la dimensión sistémica o internacional que influye en la activación de la acción colectiva y los movimientos sociales.

A partir de la década de 1980 comienza un proceso de afirmación de identidades colectivas y constitución de nuevos actores, a través del cual los pueblos indígenas se constituyen en sujetos políticos activos. Para Iturralde (1997), los movimientos indígenas logran desarrollar una fortaleza ideológica evidenciada en tres signos: altos niveles de conciencia étnica, gran reconocimiento social y un ambiente internacional favorable a sus demandas.

Sin embargo, a pesar de la importancia que tiene el mencionado proceso de surgimiento y constitución de sujetos políticos indígenas, esto no implica una evolución lineal y esencialista de la identidad indígena. Como plantea Revilla (2005), sería un error teórico tomar la etnicidad como identidad colectiva preexistente a la acción del movimiento social y pensar que el ser indígena es una condición que justifica su movilización, dejando de lado la riqueza del análisis de la construcción de esa identidad. El desarrollo de la identidad colectiva indígena está afectado por cambios estructurales (democratización, reformas económicas, descentralización política, legitimación de la lucha por los derechos humanos) y cambios de la acción colectiva, ya sea interna (desarrollo organizativo, liderazgos) como externa (Iglesia Católica, ONG, partidos políticos de izquierda, intelectuales y antropólogos).

En la década de 1960 son pocas las organizaciones indígenas, pero para mediados de la década de 1990 existen cientos de tipos de organizaciones con fines diferentes: a nivel local, asociaciones intercomunitarias y regionales, federaciones, ligas y uniones nacionales, alianzas y coaliciones transnacionales. Las élites indígenas emergentes se dan cuenta de las limitaciones de su actividad a nivel local desde el punto de vista político, y construyen una identidad indígena transcomunitaria, con organizaciones regionales (Confeniae, Aidesep, CRIC, CIDOB, CONAIE⁵), nacionales y alianzas y coaliciones transnacionales (incluso partidos políticos indígenas como Pachakutik-NP en Ecuador). Este cambio organizativo es importante, ya que implica, por un lado, el proceso de las identidades étnicas locales hacia una identidad étnica “panindígena”; por otro lado, un

⁴ Para Van Cott (2000) en los casos de Argentina y Chile no podría hablarse de constitucionalismo cultural, ya que no se reconoce la ley consuetudinaria indígena como oficial, tampoco se consideran oficiales las lenguas indígenas y mucho menos se reconoce el derecho de crear espacios territoriales autónomos.

⁵ Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, Consejo Regional Indígena del Cauca, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

cambio de posición de los pueblos indígenas de ser un agente pasivo, pasando luego a estar representados por actores externos (como partidos políticos de izquierda o grupos católicos), para finalmente representarse a sí mismos y constituir su propia agenda (Revilla 2005).

4. Institucionalización de la participación indígena en el Estado: Los casos del Programa Orígenes y el Programa de Co-Manejo del Parque Nacional Lanín

En Chile, con el retorno de la democracia en 1989, se redefine la relación del Estado con los pueblos indígenas, comenzando una política de reconocimiento del pluralismo cultural y participación indígena. Sin embargo, algunos autores señalan que este reconocimiento se da en continuidad con el modelo económico neoliberal, perpetuándose la etapa del multiculturalismo neoliberal (Boccara y Bolados 2010).

Los contactos entre las organizaciones mapuches y los partidos políticos por la recuperación de la democracia, logran la incorporación de los derechos indígenas en la plataforma de la Concertación. Esta etapa se caracteriza, además, por una serie de medidas en el marco de las “políticas sobre la identidad”: en 1993 se promulga la Ley N° 19.253, cuyos principios son: el reconocimiento de la existencia de etnias indígenas en el territorio nacional, la incorporación del criterio de autoidentificación, la protección de tierras indígenas, la promoción y protección de culturas y lenguas indígenas, y el desarrollo de un sistema de educación intercultural bilingüe. Asimismo, en 1994 se crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), en cuyo Consejo se incorporan ocho representantes indígenas (elegidos por votación en las comunidades), de la cual depende el programa Orígenes (Aylwin 2004).

Además, se crea la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, se establece la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, la Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas; en 2006, el Acuerdo de Nueva Imperial II; en 2007, los “Ejes de la Política Indígena”; y la ratificación del Convenio N° 169 en 2008 (no hay reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas). Por otro lado, se caracteriza también por la implementación de emprendimientos forestales o hidroeléctricos realizados con mínima participación y consentimiento de los habitantes de los territorios afectados, la agudización de los conflictos de tierras (multiplicándose las recuperaciones), y la aplicación a partir del 2001 de la Ley N° 18.314 (conocida como Ley Antiterrorista).

Durante los gobierno de Frei y Lagos, se disminuye el rol de los movimientos indígenas al interior de la Conadi, profesionalizándola y reduciendo el poder de decisión de los consejeros indígenas. Asimismo, ante las crecientes medidas de tomas de camino y ocupación de predios en conflicto, por parte de sectores como la Coordinadora Arauco-Malleco y el Consejo de Todas las Tierras, aumentan la represión, la militarización de las áreas de conflicto y los arrestos en comunidades (Aylwin 2004). Según el enfoque teórico propuesto de McAdam, McCarthy y Zald (2004), la capacidad estatal de represión y su tendencia a hacerlo es una dimensión de las instituciones políticas, mecanismo de dominación para garantizar el *statu quo*.

A nivel nacional, las organizaciones mapuches tienen la oportunidad de consolidar una agenda política en la Comisión de Trabajo Autónoma Mapuche (Cotam), establecida por el Estado para estudiar las demandas del movimiento indígena. A nivel local se da un proceso de participación y representación mapuche (“políticas desde la identidad”) partidariamente mediadas, ya que en las elecciones municipales del 2000 tres alcaldes mapuches son electos y uno reelecto, y para el 2006 aumentan a ocho los municipios con alcaldes mapuches y dirigidos por profesionales indígenas (Bengoa 2007).

Sin embargo, la inexistencia de un entorno abierto al reconocimiento de las diferencias y la centralización estatal dificulta la relevancia a nivel regional y nacional, así como el éxito electoral de partidos étnicos. En el ámbito local, se crea el partido político nacionalista mapuche Wallmapuwen, con discurso radicalizado y sin capacidad de articularse a nivel regional o nacional, debido a que no cuenta con un proyecto amplio (Martí 2005).⁶

En el 2001 comienza formalmente el Programa Orígenes, con la firma del convenio mediante el cual el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hace entrega de un préstamo al gobierno de Lagos. Este programa es la principal propuesta de política pública dirigida hacia los pueblos indígenas implementada a nivel nacional. Tiene como objetivos transversales y eje estratégico la aplicación de metodologías participativas y la

⁶ Martí (2005) señala que la relevancia política puede darse en tres niveles: nacional, regional y local/ausencia. El nivel nacional se refiere a la capacidad de chantaje y de condicionar la política de un país mediante la conformación de coalición gubernamental (Ecuador y Bolivia); el regional cuando los partidos indigenistas tienen representantes en las Cámaras legislativas, con capacidad de elegir autoridades a nivel subnacional (Colombia, Nicaragua, Venezuela); y el local, la presencia de miembros de partidos indigenistas en espacios de representación en las comunidades que están circunscritas (Brasil, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay), presencia local sin capacidad de articular proyectos más amplios (Guatemala, México, Perú y Chile) o la ausencia misma (Uruguay, El Salvador y Argentina).

participación indígena, tal como lo describe el documento de Propuesta de Préstamo del Programa Orígenes (BID 2000):

Los objetivos específicos del Programa son: (i) mejorar las capacidades y oportunidades de los beneficiarios en el ámbito productivo, educativo, y de salud; (ii) fortalecer a las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) y a las comunidades indígenas beneficiarias del Programa en materia de desarrollo integral con identidad mediante una gestión participativa; y (iii) institucionalizar la temática indígena en los distintos sectores, creando capacidades en los organismos públicos para que la atención a las poblaciones indígenas sea articulada, adecuada y con pertinencia cultural.

Asimismo, en la primera fase del Programa los objetivos específicos hacen referencia a “fortalecer a las comunidades para que participen en la planificación y ejecución de las intervenciones del Programa y para que se ‘apropien’ de los proyectos” así como “poner a prueba metodologías participativas e intervenciones que no se hayan aplicado anteriormente para conocer su efectividad” (BID 2000).

Los actores con participación dentro del programa son: las comunidades indígenas, las organizaciones indígenas, agentes culturales indígenas (“agentes tradicionales y de agentes culturales modernos –artistas, intelectuales– que realizan actividades de reproducción cultural respecto a los pueblos indígenas”), funcionarios estatales sectoriales, funcionarios estatales territoriales, expertos indigenistas (“académicos e investigadores –indígenas y no indígenas– que han asumido teóricamente la causa de los pueblos originarios y que poseen conocimientos y opiniones técnicas relevantes que pueden servir para construir y evaluar las estrategias del programa en sus diversos contenidos”), instituciones académicas, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil no indígena y el sector empresarial (Millaleo 2003).

En este sentido, la participación que ejercen los indígenas pareciera ser predominantemente en calidad de técnicos profesionales (agentes culturales indígenas y expertos indigenistas), más que de dirigentes o autoridades mapuches:

Las actividades de asistencia técnica y de capacitación, tanto para el fortalecimiento de las comunidades como para el de los organismos del Estado, podrán ser tercerizadas a profesionales, técnicos, OSC, dando preferencia a las que integren a profesionales y/o técnicos indígenas (BID 2000).

A pesar de ser concebida como una experiencia innovadora respecto de la participación indígena, se enmarca dentro de los programas sociales de corte asistencialista y se clasifica como “proyecto focalizado en la pobreza” (BID 2000). Como mencionan Boccara y Bolados (2010), este programa se encuadra en el modelo neoliberal de desarrollo, con una lógica de descentralización, privatización, participación y responsabilización de los grupos marginados, denominados beneficiarios. Para estos autores, la participación sería una nueva tecnología de poder a través de la cual se ejerce la dominación. “En las áreas de intervención habrá una participación directa de las comunidades indígenas en el relevamiento de sus problemas, priorización de las intervenciones, planificación, gestión, elaboración de sus planes, así como en la ejecución y seguimiento de las actividades” (BID 2000).

Según Bello (2006) se establecen relaciones de tipo clientelar y corporativa entre el Estado, las comunidades y sus organizaciones. Además, el rol de los partidos políticos y las relaciones de poder que estos mantienen a nivel regional y local es central en el manejo de cargos y funciones en la orgánica del programa. La participación indígena queda restringida a espacios generados por el mismo programa, lo cual no implica que determinados sectores indígenas hayan visto en el mismo una opción para la construcción de diálogos con el Estado y satisfacción de sus demandas. El surgimiento de este programa se debe a un intento del gobierno por contener el conflicto mapuche, haciendo hincapié en la situación de pobreza –y la distribución de recursos– y dejando de lado el reclamo por reconocimiento de derechos específicos como pueblo.

Por su parte, en Argentina con el retorno de la democracia en 1983, la defensa de los derechos humanos y de las minorías marginales (entre las cuales se encuentran los pueblos indígenas) se convierte en un tema central en la agenda pública. El presidente Raúl Alfonsín reinstala el tema indígena mediante la promesa de devolución de tierras a los mapuches. En ese marco, se sancionan las leyes Nacional N° 23.612 y Provincial N° 1.758, para la creación de la Corporación Interestadual Pulmarí.⁷

Sin embargo, los primeros antecedentes en relación a la participación indígena en instituciones estatales se da en 1985, al crearse mediante la Ley N° 23.302 el Instituto

⁷ La Corporación Interestadual Pulmarí (CIP), de Neuquén, se crea en 1988 y es integrada por ocho miembros correspondientes al nivel nacional, provincial y del pueblo mapuche: cuatro representantes del Estado nacional (Ministerio de Defensa y Ejército) y cuatro del provincial, dentro de los cuales se encuentra un representante mapuche; el otro representante mapuche se encuentra en el puesto del órgano de control.

⁸ Otro caso es el Consejo de Desarrollo de Comunidades Indígenas (Codeci), organismo del Ministerio de Gobierno del Poder Ejecutivo de Río Negro, integrado por dos representantes del gobierno y tres del pueblo mapuche (creado en 1988 con la Ley Provincial N° 2.287, logrando su aplicación recién en 1997).

Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) (en el marco del Ministerio de Desarrollo Social, con un enfoque campesinista, de desarrollo rural y de pobreza hacia los pueblos indígenas). Los delegados indígenas son incluidos en el Consejo de Coordinación, siendo elegidos por sus propias comunidades junto con representantes de ministerios y provincias.

Con respecto al surgimiento de organizaciones mapuches en Neuquén, estuvo profundamente ligado con la Iglesia católica, los organismos de derechos humanos⁹ y el Movimiento Popular Neuquino (MPN).¹⁰ No obstante, durante la década de 1990, la Confederación Mapuche Neuquina (CMN) atraviesa un proceso de enfrentamiento con el gobierno provincial, convirtiéndose en su principal opositora (según el enfoque teórico propuesto puede ser entendido como un realineamiento de la élite gobernante).

Se modifican las demandas, son más reivindicativas en cuanto al concepto de territorio (ya que hasta ese momento se hablaba solo de tierra), y se realizan recuperaciones territoriales con el objetivo de resistir la invasión de las empresas extractivas (mineras y petroleras especialmente). Asimismo, hacia fines de esa década se modifican la estrategia y metodología de lucha mapuche, debido en parte a la influencia de la participación previa por parte de integrantes de las organizaciones en sindicatos petroleros o mineros (en Argentina, existe una historia del movimiento obrero organizado y conquistas sociales), reivindicando la movilización y corte de ruta como método de lucha para presionar al Estado. La estrategia de establecer alianzas con sectores sociales y políticos, como sindicatos (ATE, Aten, entre otros), partidos políticos y sectores sociales movilizados y organizados de la sociedad (de derechos humanos, Fasinpat, etc.), ha sido central para el éxito y consecución de demandas (como por ejemplo el reconocimiento constitucional de la preexistencia).

En 1992 se conforma la Taiñ Kiñe Getuam (que en mapuzugun o mapudungún significa “para volver a ser uno”), como consecuencia de la planificación de los contra festejos de los 500 años de la denominada Conquista de América. En ese espacio, y con el fin de articular las demandas del pueblo mapuche independientemente de las administraciones provinciales, van a confluir organizaciones de diferentes provincias: Nehuen Mapu (Neuquén), Newentuayíñ (Buenos Aires), Centro Mapuche Bariloche (Río Negro)

⁹ El obispo Jaime de Nevares es el principal referente en este sentido, fundador de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos y del Movimiento Ecuaménico por los Derechos Humanos; miembro también de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas y Convencional Constituyente para la reforma de la Constitución Nacional en 1994.

¹⁰ El Movimiento Popular Neuquino (MPN) surge con la conformación de la provincia en 1955 (siendo el partido gobernante sin interrupción hasta la actualidad), y se caracteriza por la implementación de una política integracionista y de desarrollo de programas asistenciales y de servicio social hacia el pueblo mapuche.

y la Confederación Mapuche Neuquina (CMN) (Neuquén). Entre sus objetivos estaba la preexistencia, el derecho al territorio y la autodeterminación y autonomía. Sin embargo, para finales de 1995 las diferentes organizaciones que la conformaban se desmiembran, iniciándose un proceso de provincialización de las demandas (Kropff 2010).

Al mismo tiempo, germinan factores internos que moldean la acción colectiva mapuche neuquina, evidenciados en un recambio de sus dirigentes y modificaciones en su estructura organizativa. Entre 1994 y 2004 se da un reforzamiento y recambio cualitativo de la histórica dirigencia, por líderes de una franja etaria entre los 30 y 45 años, con mayor nivel educativo y conciencia étnica (Slavsky 2004). Como señala Revilla (2005), la formación de los liderazgos durante la década de 1970 en América Latina se da bajo dos circunstancias: la importancia de los grupos religiosos (como sucede en Neuquén y Chile) y los partidos de izquierda (en Chile), así como el acceso a la educación, proceso que comienza en Chile con anterioridad (si bien puede traer aparejada una pérdida de identidad).

A partir de entonces, la sociedad mayoritaria, el poder político y el Estado reconocen que los mapuches son un factor de poder, hay un avance en reconocerlos como un actor social con fuerte capacidad de presión. La agudización del enfrentamiento con el gobierno provincial termina en cambios en la estructura organizativa de la Confederación Mapuche Neuquina (CMN). Se crea la Coordinación de Organizaciones Mapuche (COM), integrada por la CMN, la Organización Newen Mapu y el Centro de Educación Mapuche. Además, en un intento por descentralizar la estructura organizativa se conforman cinco consejos zonales: Picunche [Picunche] (Norte), Pewence [Pehuenche] (Alumine-Villa Pehuenia), Wijice [Huilliche] (Sur), Centro (Zapala-Piedra del Águila) y Lafquenze [Lafquenche].

Estas características y modificaciones en relación a los modos de organización son relevantes, ya que para el enfoque de McAdam, McCarthy y Zald (1999), una de las dimensiones que deben ser consideradas, para analizar las posibilidades del surgimiento de los movimientos sociales son los modos de organización social, haciendo referencia a los grupos de nivel medio, organizaciones, alianzas y redes informales que son la base de los movimientos sociales. Asimismo estas formas de organización se constituyen mediante la negociación e interacción con el Estado, lo cual trae como consecuencia tensión y conflictos entre cosmovisiones y lógicas de organización y autoridad diferentes.

Según esta perspectiva, también es relevante la dimensión sistémica internacional y nacional, ya que activa la acción colectiva y consecuentemente los movimientos socia-

les. En 1994 se realiza la reforma de la Constitución Nacional,¹¹ incorporándose el artículo 75, inciso 17, que reconoce la preexistencia étnica; además, se ratifica el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Ley N° 24.375) y la Ley N° 22.351 de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Naturales. En 1992 se promulga la Ley N° 24.071 para la adopción del Convenio 169 de la OIT, siendo depositado el instrumento para su ratificación en el 2000 durante el gobierno de De la Rúa (Carpinetti 2006).

Además, se incorpora el artículo sobre la preexistencia de los pueblos indígenas neuquinos en la última reforma de la constitución de la provincia del Neuquén en 2005. A nivel municipal en esta provincia, ha comenzado un proceso de reconocimiento de la preexistencia del pueblo mapuche de la mano de la reforma de las respectivas Cartas Orgánicas y su declaración como municipio intercultural (Aluminé, Zapala, San Martín de los Andes).

A partir de la década de 1990, en la agenda ambiental de América Latina se establece con centralidad el tema del manejo de las áreas protegidas. A esto también se suman modificaciones en las posturas conservacionistas a nivel mundial (La Administración de Parques Nacionales (APN) se hace eco de estos lineamientos tardíamente), que ya desde los años 70 comienzan a darle importancia a los “estilos tradicionales de vida y las habilidades del pueblo que le permite vivir en armonía con su medio ambiente” (resolución de la Asamblea General de la Unión Mundial para la Naturaleza de 1975). Lo mismo se evidencia en 1980 en la Estrategia Mundial para la Conservación, en 1982 en la resolución del III Congreso Mundial de Parques Nacional (donde se afirman los derechos a la “autodeterminación social, económica, cultural y espiritual y a participar en las decisiones que afectan a la tierra y a los recursos naturales de las cuales dependen”), y en el Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN de 1996, en el cual se promueve una política fundamentada en principios a partir de los cuales se llega a un consenso en relación al reconocimiento de los derechos e intereses de los pueblos indígenas en relación a la conservación y protección del medioambiente, el derecho a los recursos en el interior de áreas protegidas, establecer acuerdos antes de instaurar áreas protegidas, formulación de planes de manejo que incluyen la experiencia y prácticas tradicionales e indígenas, y a la participación en la gestión de estas áreas (Carpinetti 2006).

En ese contexto, en el Parque Nacional Lanín (PNL) se dan discusiones y experiencias en terreno, que a partir del 2001 se cristalizan en el Programa de Co-Manejo (la

¹¹ La reforma de la Constitución Nacional es relevante debido al cambio de posición y al reconocimiento que efectúa de los derechos indígenas un Estado que desde su formación ha sido el encargado de la homogeneización, a través de negar y exterminar a estas poblaciones (Mombello 2002).

primera experiencia institucionalizada en el país). Creado en 1937, el Parque Nacional Lanín ha tenido una historia de intervención autoritaria y verticalista, junto a una política de sometimiento y conflicto con el pueblo mapuche (siete comunidades residen en su interior).

Este programa debe ser entendido como una respuesta a las demandas, movilizaciones y reorganización del pueblo mapuche, que tiene sus orígenes en décadas anteriores; pero también del cuestionamiento interno a partir de finales de la década de 1980 de un grupo de trabajadores del Parque Nacional Lanín que pertenecían a la Asociación de Trabajadores Estatales (ATE).

En 1999 –sumado a los reclamos gremiales–, se lleva a cabo la ocupación del edificio por parte de la Confederación Mapuche Neuquina en exigencia de respuestas a los reclamos territoriales, y la búsqueda de un diálogo y un nuevo tipo de relación, reconocimiento y respeto. Como consecuencia, en mayo del 2000 se realiza el taller sobre “Territorio indígena protegido”, del cual surgen los tres principios básicos: concepto de territorio, comanejo y el vínculo entre diversidad cultural y biológica:

El Co-Manejo (también referido como Manejo Participativo, Co-Administración, Co-Gestión o Gestión Compartida) constituye un arreglo institucional entre los usuarios locales de un territorio o conjunto de recursos naturales, y/o grupos interesados en su conservación, y las agencias públicas a cargo de la administración de estos recursos. Implica una repartición entre responsabilidades y competencias, y una clara definición entre el ejercicio de la autoridad pública y las pautas de uso, acceso, control y posterior manejo de los recursos (Confederación Mapuche de Neuquén 2009).

En el marco de la estrategia de la Confederación Mapuche Neuquina por acceso a financiación, se pone en marcha en el 2003 el Proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas con financiación del Banco Mundial (BM), con el objetivo de preservar y controlar los recursos territoriales. Luego de vaivenes y frenos por parte del Estado provincial, el proyecto es rediseñado incorporando otras dos provincias (Salta y Tucumán), con la desaparición de la palabra *territorio*, proponiendo la creación de un “Área Indígena Protegida”.¹²

Es así como ambos programas, el de Co-Manejo y el Programa Orígenes, se enmarcan en un período en el que los organismos internacionales de crédito dan préstamos,

¹² Extraído de diferentes entrevistas informales con actores clave de las organizaciones mapuches y trabajadores del Parque Nacional Lanín de Neuquén, realizadas durante abril y septiembre de 2012.

y simultáneamente exigen condicionamientos por los mismos, como la consulta previa o el diseño y la implementación de las acciones por parte de los sectores sociales afectados (Tussie 2000). Esto es una manera de ocultar prácticas neoliberales y clientelares, junto con que se responsabiliza a los actores sociales. El modo de participación asignado a los pueblos indígenas desde los organismos de financiación internacionales, es que estos asuman el control de sus intereses diferenciados.

Luego de la crisis del 2001, el gobierno de Eduardo Duhalde implementa una política de reinstitucionalización del conflicto social, en un intento por restaurar la dominación amenazada por las movilizaciones de ese año. Comienza así un período de reorganización económica y productiva, en paralelo a una recomposición del sistema de dominación a nivel social y político. Esto es llevado a cabo mediante una estrategia dual: por un lado, la masificación de planes sociales con el objetivo de la cooptación de organizaciones (la aparición de planes para la contención de la pobreza focalizados puede considerarse como una oportunidad política); por el otro, un aumento de la represión sobre el resto de los grupos (Vommaro 2010).

A partir del 2003, debido a la preocupación del gobierno de Néstor Kirchner de ampliar su base de apoyo social, se mantiene la tendencia de las políticas públicas estatales caracterizada por institucionalizar al interior del Estado las demandas y exigencias de las organizaciones sociales, la distribución de planes sociales, la judicialización de la protesta y la incorporación selectiva de las principales organizaciones de trabajadores desocupados, derechos humanos, entre otros (Malamud y De Luca 2011).

En ese contexto, se implementan una serie de “políticas sobre la identidad” dirigidas específicamente a los pueblos indígenas. En primer lugar, se crea el Consejo de Participación Indígena (CPI) en el ámbito del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) (resolución N° 152 de 2004), mediante el cual se pretende iniciar un proceso de construcción de consulta, participación y diálogo entre el Estado nacional y los pueblos indígenas, en decisiones que afectan sus derechos, de acuerdo a sus intereses y fortaleciendo su identidad. La elección de los representantes en los territorios se realiza a través de la convocatoria de asambleas comunitarias, en las que las propias comunidades deciden qué mecanismos utilizarán para elegir sus representantes (consenso, aclamación, voto, etc.), siendo dos por pueblo y por provincia. En total son 120 representantes, y en 2008 se conforma una mesa coordinadora nacional integrada por 25 representantes.

En 2006 se sanciona la Ley N° 26.160 de relevamiento territorial (y su prórroga la Ley N° 26.554), la cual declara la emergencia de posesión y propiedad de los territo-

rios ocupados por las comunidades indígenas, suspendiendo los desalojos. Además, se incluye el derecho a la comunicación con identidad en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522; y se crea en 2007 la Dirección de Pueblos Originarios y Recursos Naturales (DPOYRN), cuyo cargo directivo es ocupado por dirigentes de la Confederación Mapuche Neuquina (Jorge Nahuel y Roberto Ñamkucho), mediante un acuerdo entre esta, Administración de Parques Nacionales y la secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Igualmente, se propone la reforma del Código Civil (Decreto 700/10), la implementación de la comisión de análisis para la instrumentación del consentimiento libre, previo e informado (CLPI) (Decreto 701/10) y se crea al interior del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) la Dirección de Afirmación de los Derechos Indígenas (DADI), garantizando la participación de un representante indígena al interior del Instituto en los procesos generadores de políticas públicas que los afectan. El rol dado a la participación indígena queda plasmado en el texto del Decreto 702/10 que la constituye: “la promoción de la participación de los pueblos indígenas en los procesos generadores de políticas públicas que los afecten”. Sin embargo, nuevamente es pertinente la perspectiva teórica de Fraser (1997), para no confundir políticas que implican un aumento del reconocimiento con una redistribución económica, ni de la modificación de la desigualdad material, como la demanda territorial.

Con respecto a las demandas indígenas por reconocimiento a nivel nacional, a partir de 2001 se evidencian tres tendencias –“políticas desde la identidad”–: la creación de espacios de negociación directa entre dirigentes indígenas y agencias multilaterales, sin la mediación de agencias estatales (como queda evidenciado en el caso del comanejo); las alianzas con movimientos sociales, sindicatos y partidos políticos, a partir de discusión de agendas más amplias; y la creación de instancias de representatividad de alcance nacional y la participación en la aplicación de políticas indígenas estatales (CPI) o dirigentes contratados como funcionarios (DADI, DPOYRN) (Kropff 2005).

En relación a esta última tendencia, se observa la nacionalización de las organizaciones indígenas como una incipiente etapa, cuyos antecedentes directos son la Asociación Indígena de la República Argentina (AIRA) y la Organización Nacional de Pueblos Indígenas en Argentina (ONPIA). En el marco de las celebraciones por el bicentenario, se hacen presentes para visibilizar la presencia indígena dos organizaciones nacionales. Por una parte, una alianza entre organizaciones indígenas y la organización Tupac Amaru que marchan hacia la capital desde Mendoza, Neuquén, Jujuy y Misiones, las cuales constituyen el Consejo Plurinacional Indígena de Argentina (CPIA). Por otro lado, se

crea en 2009 el Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO), conformado por más de 45 organizaciones indígenas. Las proclamas y demandas de estos grupos no difieren en su contenido, pero sí en el empleo de las estrategias para plantearlas, ya que lo nacional atraviesa los realineamientos al interior de las organizaciones mapuches: de oposición y denuncia, o con diálogo y apoyo al gobierno desde lo discursivo. Al ingresar en el sistema de gestión del Estado, se modifica el modo de plantear las demandas, en el marco de un proceso más amplio de institucionalización de las demandas de algunas organizaciones sociales al interior del Estado (Malamud y De Luca 2011).

En síntesis, en el contexto histórico contemporáneo detallado en el cual se institucionalizan los mecanismos de participación indígena y de comanejo en instituciones y programas estatales, la descripción de los casos seleccionados realizada confirma la predominancia de dos modos diversos de relación entre el Estado y las organizaciones del pueblo mapuche en Argentina y Chile, respectivamente.

III. CONCLUSIONES

El presente trabajo pretende aportar a través de las propuestas teóricas de McAdam, McCarthy y Zald (1999) y de Hill y Wilson (2003) a la comprensión de dos procesos históricos. Por un lado, la emergencia del movimiento social indígena y la transformación de las estrategias y modos de acción y participación del movimiento indígena en general y las organizaciones mapuches en particular (“políticas desde la identidad”). Por el otro, vislumbrar las etapas de las políticas públicas de los Estados-nación de Argentina y Chile dirigidas hacia el pueblo mapuche (“políticas sobre la identidad”).

Comprender estos procesos es necesario para examinar las características de la etapa contemporánea de institucionalización de la participación mapuche en el Estado, teniendo en cuenta las similitudes y diferencias entre ambos países, para cuyo análisis se focaliza en los casos del Programa Orígenes y del Programa de Co-Manejo del Parque Nacional Lanín.

Los casos seleccionados tienen en común ser el resultado de prolongados procesos de lucha y demandas por mayor participación y reconocimiento del pueblo mapuche, cristalizándose en políticas públicas de modificación de instituciones y/o creación de programas e institucionalización de su participación. También en ambos programas tiene centralidad el rol del financiamiento internacional: en el Programa de Co-Manejo el

financiamiento se da por parte del Banco Mundial, mientras que en el Programa Orígenes el BID le da un préstamo al Estado nacional. La diferencia más notable entre ambos programas, es el tipo de participación que desde el Estado se les ofrece al pueblo mapuche y sus organizaciones: en el Programa Orígenes el foco se pone en las comunidades y en los técnicos, mientras que en el Programa de Co-Manejo en los *lonkos* (autoridades) de las comunidades que residen al interior del parque y los dirigentes de la Confederación Mapuche Neuquina como organización política.

En Chile, no existe reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la legislación indígena no se adapta rápidamente a la coyuntura internacional, ya que el Convenio N° 169 ha sido ratificado recién en el 2008. Las políticas estatales se caracterizan aún hoy por invisibilizar y criminalizar la lucha mapuche (aplicación de la Ley N° 18.314). En ambos países existen situaciones de represión, judicialización y criminalización de la lucha de las organizaciones mapuches, pero en el Estado chileno en general y la IX Región en particular esta tendencia se ha convertido en una política de Estado.

La participación en el Estado es de modo restringido: de oposición beligerante, predominantemente a nivel local, circunscrita en instituciones mediadoras (Dasin, Conadi), partidariamente mediada, con militancia en partidos políticos y la creación de un partido político propio (Wallmapuwen), o mediante su inserción en programas estatales en calidad de técnicos profesionales (Programa Orígenes). Para los integrantes de organizaciones indígenas el acceso a la participación es limitado y sus posibilidades de establecer alianzas con otros sectores sociales son escasas. El caso más extremo es su exclusión de la participación como presos políticos.

El movimiento mapuche chileno se caracteriza por su heterogeneidad, ya que las organizaciones han sido fragmentadas por agentes externos (partidos políticos e iglesias), así como por disputas de liderazgo internas. Las organizaciones mapuches en ambas regiones se diferencian por el grado de cohesión que tiene el movimiento en Neuquén, donde los mapuches han logrado instancias de representación y voz colectiva como pueblo desde los años 70 a través de la Confederación Mapuche Neuquina (Aylwin 2004).

Para el caso argentino, a nivel nacional encontramos una participación ampliada y en calidad de representantes políticos (como integrantes de sus organizaciones o dirigentes de las comunidades) y por tener injerencia en el diseño y desarrollo de políticas (DADI, DPOYRN), así como establecer alianzas y compromisos con sectores sociales movilizados y organizados de la sociedad (sindicatos, partidos políticos, organismos de derechos humanos, Fasinpat ex-Zanón, entre otros). Por otro lado, la participación se da

especialmente a nivel nacional, en detrimento de los espacios regionales o locales. Las organizaciones mapuches neuquinas han logrado institucionalizarse y tener presencia en instituciones del Estado nacional en calidad de representantes de sus organizaciones (Programa de Co-Manejo del PNL, DPOYRN). Sin embargo, la participación en partidos políticos es escasa y se da en calidad individual y no por su identidad étnica. Asimismo, hay menor disponibilidad de técnicos profesionales mapuches (a diferencia de Chile que cuenta con mayor disponibilidad gracias al acceso a instancias de educación universitaria).

Al ser un país federal, en Argentina los gobiernos provinciales cuentan con amplio poder y atribuciones, teniendo en sus manos incluso la propiedad de los recursos naturales desde la última reforma de la Constitución. Se añade la complejidad de los diferentes niveles de gobierno, ya que en Neuquén (así como en gran parte de las provincias) sería un modelo de confrontación, con un tipo de participación restringida. Sin embargo, los mapuches han sabido sacar provecho de esta tensión entre los diferentes niveles de gobierno y de una doble jurisdicción en sus territorios, mediante una estrategia de presión y búsqueda de alianzas e intermediación del gobierno nacional. Chile, en cambio, es unitario y altamente centralizado (la instalación de la sede nacional de la Conadi en Temuco no significa que las decisiones no dependan del gobierno con sede en Santiago).

En Argentina, se han dado grandes avances en referencia a las reformas jurídicas y políticas sobre el reconocimiento y respeto de los derechos indígenas en la última década. Sin embargo, como menciona el relator especial de pueblos indígenas de la Organización de Naciones Unidas, en su reciente informe sobre los derechos indígenas en Argentina, a pesar del consenso existente entre las partes en relación a los avances en el marco de los derechos de los pueblos indígenas, aún existe una falta de seguridad jurídica de los derechos indígenas sobre sus tierras tradicionales (desalojos, proyectos de industrias extractivas sin consentimiento libre previo e informado) (Anaya 2012).

En conclusión, luego de la descripción comparativa realizada entre ambos países, se puede validar la hipótesis inicial que plantea la predominancia de dos modos diferentes de relación entre el Estado y el pueblo mapuche en ambos países: de confrontación en Chile, con una participación mapuche al interior de las instituciones estatales restringida y en calidad de técnicos; y de negociación en Argentina, con una participación ampliada y en calidad de representantes políticos.

Finalmente, mencionar las deudas y los desafíos pendientes que deberán enfrentar tanto los Estados como las organizaciones indígenas de América Latina. Si bien es nece-

sario destacar la importancia de los reconocimientos y avances en el plano legislativo de las últimas décadas, los mismos deben ser un punto de partida para la exigencia de su efectivo cumplimiento, pero sobre todo deben ir acompañados de soluciones con redistribución de recursos (Fraser 1997). Asimismo, reconocer la relevancia y oportunidad histórica de la creciente apertura para la institucionalización de la participación indígena en el Estado, pero teniendo presente los potenciales riesgos de burocratización, cooptación y personalismo que estos mecanismos pueden conllevar.

REFERENCIAS

1. Anaya, James. 2012. *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre la situación de los pueblos indígenas en Argentina*. Asamblea General de Naciones Unidas.
2. Arguedas, José María *et al.* 1968. *Primer encuentro de narradores peruanos*. Lima: Latinoamérica Editores.
3. Aylwin, José. 2004. "Políticas públicas y pueblos indígenas: el caso de las tierras mapuche en Neuquén (Argentina) y la Araucanía (Chile)." Trabajo presentado al taller de la red indígena de CLASPO (Universidad de Texas) sobre "Pueblos indígenas ante el Estado neoliberal en América Latina" 22-24 julio. La Paz, Bolivia.
4. Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. "Propuesta de Préstamo del Programa Orígenes. CH-0164. Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas (Primera Fase)". Santiago: BID.
5. Bengoa, José. 2007. *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
6. Bello Maldonado, Álvaro. 2006. "El Programa Orígenes y la Política del Gobierno de Lagos hacia los pueblos indígenas." Pp. 193-220 en *El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el nuevo trato. Las paradojas de la democracia chilena*, editado por N. Yáñez y J. Aylwin. Santiago: Lom editores.
7. Boccara, Guillaume y Paola Bolados. 2008. "¿Dominar a través de la participación? El neoindigenismo en el Chile de la posdictadura." *Revista Memoria Americana* 16 (2):167-96.
- 8.——. 2010. "¿Qué es el multiculturalismo? La nueva cuestión étnica en el Chile neoliberal." *Revista de Indias* LXX (250):651-90.

-
9. Carpinetti, Bruno. 2006. *Derechos indígenas en el Parque Nacional Lanín: de la expulsión al co-manejo*. Buenos Aires: Administración de Parques Nacionales.
10. Confederación Mapuche de Neuquén. 2009. *Del co-manejo a la gobernanza en el Parque Lanín*. Neuquén: Confederación Mapuche de Neuquén.
11. Fraser, Nancy. 1997. *Iustitia interruptus. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
12. Hale, Charles. 2004. “¿En contra del reconocimiento? Gobierno plural y análisis social ante la diferencia cultural.” Proyecto *Gobernando (en) la Diversidad*, coordinado por las profesoras Burguete, Leyva y Speed. Austin: Universidad de Texas.
13. Hale, Charles y Rosamel Millamán. 2006. “Cultural Agency and Political Struggle in the Era of the *Indio Permitido*.” Pp. 281-304 en *Cultural Agency in the Americas*, editado por D. Sommer. Londres: Duke University Press.
14. Hill, Jonathan y Thomas Wilson. 2003. “Identity Politics and the Politics of Identities.” *Identities: Global Studies in Culture and Power* 10:1-8.
15. Iturralde, Diego. 1997. “Demandas indígenas y reforma legal: retos y paradojas.” *Alteridades* 7 (14):81-98.
16. Kropff, Laura. 2005. “Activismo mapuche en Argentina: trayectoria histórica y nuevas propuestas.” Pp. 103-32 en *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia*, editado por P. Dávalos. Buenos Aires: Grupos de Trabajo Clacso.
- 17.——. 2010. “Historia reciente de las organizaciones mapuche en la Argentina.” Pp. 265-89 en *Movimientos sociales y derechos humanos en la Argentina*, editado por B. Pereyra y P. Vommaro. Buenos Aires: Ciccus Ediciones.
18. Malamud, Andrés y Miguel de Luca. 2011. *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
19. Martí, Salvador. 2005. “Un estudio prospectivo sobre la presencia y la relevancia de los partidos indigenistas en América Latina.” *Documentos CIDOB, serie América Latina* 10:13-65
20. Martínez, Christian. 2010. “Autonomía, esfera pública y alianza en la sociedad mapuche, siglos XIX y XX.” Pp. 561-86 en *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, editado por M. González et al. Quito: Flacso, Cooperación Técnica Alemana-GTZ-IWGIA-IESAS-UNICH.

21. McAdam, McCarthy y Zald, comps. 1999. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.
22. Millaleo, Salvador. 2003. "La participación indígena en el Programa Orígenes. Aportes conceptuales." Serie Documentos de Trabajo, editado por Marcos Valdés y Alejandra Faúndez. Santiago: Ministerio de Planificación, Programa Integral de Desarrollo Indígena – Orígenes, Gobierno de Chile.
23. Mombello, Laura. 2002. *Evolución de la política indigenista en Argentina en la década de los noventa*. Buenos Aires: Claspo.
24. Pessoa, Víctor. 1998. "Procesos indígenas de participación política y ciudadana en los espacios de gobierno y desarrollo municipal." Pp. 169-203 en *Pueblos indígenas y Estado en América Latina*, editado por Iturralde Alta y López-Bassols. Quito: Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Universidad Andina Simón Bolívar.
25. Programa Orígenes. 2003. *La participación indígena en el Programa Orígenes. Aportes conceptuales*. Santiago: Mideplan/BID.
26. Revilla, Marisa. 2005. "Propuesta para un análisis del movimiento indígena como movimiento social." *Revista Política y Sociedad* 42 (2):49-62.
27. Slavsky, Leonor. 2004. "Memoria y Patrimonio Indígena. Hacia una política de autogestión cultural mapuche en Río Negro." Ponencia presentada en el VII Congreso Argentino de Antropología Social, Córdoba.
28. Tussie, Diana. 2000. *Luces y sombras de una nueva relación: el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y la sociedad civil*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
29. Van Cott, Donna Lee. 2000. "The friendly liquidation of the past. The politics of diversity in Latin America." *University of Pittsburgh Press*: 12-22.
- 30.—. 2004. "Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes." *América Latina hoy* 36:141-59.
31. Vommaro, Pablo. 2010. "(re)pensando las organizaciones sociales en la Argentina contemporánea. Comentarios en torno a dos experiencias de organización social en la zona sur del Gran Buenos Aires." Pp. 203-43 en *Movimientos sociales y derechos humanos en la Argentina*, editado por B. Pereyra y P. Vommaro. Buenos Aires: Ciccus Ediciones.