

# **El vínculo normativo tierra- identidad**

---

---

un análisis desde la ley nacional argentina 26.160 (año 2006)  
sobre emergencia en materia de posesión y propiedad de la  
tierra indígena

Año  
2018

Autor  
Ferro, Maribel

Director de tesis  
Pérez Zavala, Graciana

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

## CITA SUGERIDA

Ferro, M. (2018). *El vínculo normativo tierra-identidad: un análisis desde la ley nacional argentina 26.160 (año 2006) sobre emergencia en materia de posesión y propiedad de la tierra indígena*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



***El vínculo normativo tierra-identidad***

***Un análisis desde la ley nacional argentina  
26.160 (año 2006) sobre Emergencia en Materia  
de Posesión y Propiedad de la Tierra Indígena***

**Maribel Ferro**

**2018**



*El vínculo normativo tierra-identidad*

*Un análisis desde la ley nacional argentina 26.160 (año  
2006) sobre Emergencia en Materia de Posesión y  
Propiedad de la Tierra Indígena*

UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLA MARÍA  
INSTITUTO ACADÉMICO DE CIENCIAS SOCIALES  
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA  
TRABAJO FINAL DE GRADO

# El vínculo normativo tierra-identidad

---

Un análisis desde la Ley Nacional  
argentina 26.160 (año 2006) sobre  
Emergencia en Materia de Posesión y  
Propiedad de la Tierra Indígena

Directora: Mgter. Graciana Pérez Zavala

Estudiante: Maribel Ferro

-2018-

## Índice general

Introducción .....	6
Capítulo 1. El Estado-Nación argentino en su rol como constructor de alteridad de las identidades indígenas .....	11
1.1. La ciencia política y el Estado .....	12
1.2. Sobre la conformación del Estado-Nación argentino .....	17
1.3. Racismo y genocidio: ejes fundamentales del proyecto nacional .....	22
1.4. El valor de lo étnico: grupos sub-alternos conscientes de su diferencia .....	27
1.5. Aborignalidad y territorialidad: una reivindicación de lo autóctono .....	32
Capítulo 2. Historización normativa de los derechos indígenas en el Estado-Nación argentino.....	37
2.1. Etapa legislativa ofensiva/defensiva (1853-1870) .....	39
2.2. Etapa legislativa de sometimiento/colonización (1870-1924).....	41
2.3. Etapa legislativa integracionista (1924-1974) .....	46
2.4. Etapa legislativa de revalorización de la cultura indígena (1974-2000).....	53
2.5. Etapa legislativa de reconocimiento étnico vs. la redistribución social (2000-2018).....	59
Capítulo 3. Ley 26.160 (año 2006) sobre Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de la Tierra Indígena. La brecha entre el reconocimiento de derechos territoriales y la operatividad estatal.....	65
3.1. Ley 26.160 sobre Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de la Tierra Indígena: sus principales postulados .....	67
3.2. Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (RETECI): los obstáculos durante su implementación.....	69
3.3. Prórrogas de la ley 26.160, críticas de organismos indígenas y estado actual de ejecución del RETECI.....	74
3.4. Interpretación de los términos tierra-territorio/comunidad-pueblo en la ley nacional de Emergencia Territorial.....	79
3.5. Migración de las comunidades indígenas a los centros urbanos.....	82
3.6. Reconocimiento y redistribución: ejes del reclamo hoy .....	85
3.7. La inconclusa titulación de las tierras indígenas .....	86
3.8. Interculturalidad: nueva gestión de la etnicidad .....	89
Consideraciones Finales .....	91
Bibliografía .....	94
Fuentes.....	99
Índice de siglas .....	101
Anexos de Mapas .....	102

## Introducción

El tema que se propone abordar en el presente Trabajo Final de Grado (en adelante TFG) de la Licenciatura en Ciencia Política (Instituto Académico Pedagógico Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Villa María) es la Ley nacional argentina 26.160 sobre Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de la Tierra Indígena<sup>1</sup> del año 2006. Dicha ley, es el único entramado normativo que actualmente regula el acceso de los derechos territoriales de las comunidades indígenas en la Argentina con la importancia que eso conlleva.

Según el Informe redactado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (en adelante INDEC) durante el operativo censal poblacional del año 2010<sup>2</sup>

“la cantidad de personas descendientes de pueblos originarios que se declararon es de 955.032 personas y conforman 368.893 hogares. Es decir, el 2,38 por ciento del total de la población argentina y el 3,03 por ciento del total de los hogares”<sup>3</sup>.

Actualmente, entre los colectivos (pueblos) indígenas reconocidas por el Estado argentino a través de su inscripción en el Registro Nacional de las Comunidades Indígenas (en adelante RENACI), que recibe inscripciones propias y las de los Registros Provinciales, están Atacama, Chané, Charrúa, Chorote, Chulupí, Comechingón, Diaguíta, Guaraní, Guaycurú, Huarpe, logys, Kolla, Kolla Atacameño, Lule, Lule Vilela, Mapuche, Mapuche Tehuelche, Mocoví, Mbya Guaraní, Ocloya, Omaguaca, Pilagá, Quechua, Ranquel, Sanavirón, Selk'Nam (Ona), Tapiete, Tastil, Tehuelche, Tilián, Toba (Qom), Tonokoté, Vilela, Wichí. Al interior de cada uno de éstos existen subdivisiones jurídicas, alcanzando a la fecha un total de 1359 comunidades registradas. Al mismo tiempo, nuevas comunidades transitan el camino del auto-reconocimiento y se identifican pueblos que la historia oficial negó durante siglos. Uno de ellos: los Nivaclé<sup>4</sup>.

Las comunidades indígenas mencionadas se encuentran distribuidas en diferentes regiones geográficas del territorio argentino (según datos de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005). En su mayoría se encuentran en la Región Noroeste (NOA) con 13 pueblos: Atacama, Ava Guaraní, Chorote, Chulupí, Diaguíta/Diaguíta Calchaquí, Kolla, Omaguaca, Wichí, Quechua, Tapiete, Chané y Maimará, concentrados mayormente en las provincias de Salta y Jujuy. En lo que respecta a la Región Noreste-Litoral (NEA-Litoral) se registraron 6 pueblos: Chulupí, Myba

<sup>1</sup> Disponible en la página web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación-Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural dirigido actualmente por el Dr. Germán Garavano: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122499/norma.htm> Fecha de consulta: 16/03/2016.

<sup>2</sup> Disponible en la página web del Instituto Nacional De Estadísticas y Censos de la República Argentina: [www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=2&id\\_tema\\_2=41&id\\_tema\\_3=135](http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135) Fecha de consulta: 18/07/2016.

<sup>3</sup> De acuerdo al mismo registro, en la Argentina existen 62.642 hogares con al menos una persona que se reconoce como afrodescendiente. En estos hogares hay 149.493 personas. Un 51 por ciento de los afrodescendientes son varones y un 49 por ciento son mujeres.

<sup>4</sup> Disponible en la página web de Amnistía Internacional (ONG), consultada el 13/09/2018: <http://www.territorioindigena.com.ar/Pueblos-Originarios>

Guaraní, Mocoví, Pilagá, Toba y Wichí, concentrados en las provincias de Chaco, Formosa y Santa Fe. En la Región Patagonia se identificaron 4 pueblos: Tehuelche, Ona, Rankulche y Mapuche, concentrados en las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Y por último, en la Región Centro, se anotaron 5 pueblos entre los que se encuentran: Guaraní, Comechingón, Huarpe, Sanavirón y Tupí Guaraní concentrados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires (Véase Mapa 1).

Debemos aclarar que a lo largo de esta investigación, empleamos el uso del término “comunidades” ya que, en el caso de la Argentina, las mismas representan una construcción jurídica impuesta por el Estado nacional contemporáneo a partir del reconocimiento que hacen de la personería jurídica de las mismas para poder accionar judicialmente sobre reclamos territoriales. Esto se debe, básicamente como argumentaremos a lo largo de este TFG, a la intención del Estado-Nación contemporáneo de negar los derechos de autonomía y representación que conllevan las categorías de “pueblo” y “nación”. También optamos por la denominación “indígena” por sobre la de “nativo” y “originario” porque la misma se encuentra presente en los distintos corpus legales que involucraron primero al Estado colonial primero y luego al Estado argentino en sus vínculos con estas poblaciones. La ley que analizamos también los designa de este modo.

En este sentido, las comunidades indígenas antes mencionadas, no sólo reclaman la ocupación continua de los territorios que ancestralmente habitaban desde antes de la llegada de los europeos al continente americano, sino también la calidad del vínculo que los une. Este fue negado por el Estado-Nación en ciernes a finales del siglo XIX, que avanzó militarmente sobre sus territorios, teniendo que abandonar éstos su sistema político-económico, su lengua nativa, sus ritos y costumbres (Véase Mapa 2).

Por lo tanto, con esta investigación aspiramos hacer un aporte a los estudios sobre la normativa actual que regula el derecho indígena, realizando un recorrido histórico-descriptivo de la construcción del conflicto territorial que comienza con la conformación del Estado-Nación a finales del siglo XIX. En este sentido, pretendemos hacer un análisis deconstructivo sobre el “ser nacional”, con el fin de reflexionar sobre aquellos mecanismos de otredad que están legitimizados por la cultura hegemónica con una fuerte impronta europea.

De acuerdo a nuestro relevamiento, a la fecha no se han realizado TFG en la UNVM sobre la temática que nos propusimos investigar. Como antecedentes se encuentran los siguientes trabajos de investigación: “Mujeres artesanas y economía doméstica. El caso de las comunidades rurales de origen mapuche del nordeste de Chubut” (Mercedes Brodero, 2014) y “La percepción de la salud y la enfermedad de los aborígenes Toba y Wichí del impenetrable chaqueño en el siglo XXI” (Carla Sigotto, 2017), ambos correspondientes a la Licenciatura en Sociología.

Por lo tanto, en esta tarea de investigación, el objetivo general que lo constituye es el de historizar y describir el vínculo normativo existente entre el Estado argentino contemporáneo y las organizaciones indígenas, en relación a la histórica problemática del acceso a la tierra y a los procesos hegemónicos de construcción de otredad de los que se vale la matriz Estado-como-nación

(Briones 1998). En esta tarea, seleccionamos como variables de análisis la construcción identitaria, la configuración de la problemática de la tierra como reclamo y el rol operativo del Estado argentino contemporáneo ante el derecho al acceso a la tierra.

De este modo, la problemática que planteamos en este TFG gira en torno a preguntarnos cómo es que son concebidos los indígenas en el corpus jurídico de la Ley 26.160, teniendo en cuenta que es éste resultado de una estructura estatal de larga duración, que construye alteridad para limitar los derechos indígenas.

Siguiendo esta línea investigativa, consideramos como hipótesis de trabajo que los indígenas en la Argentina son concebidos dentro de procesos hegemónicos históricos de construcción nacional de otredad, generándose obstáculos de tipo jurídicos-normativos, culturales, económicos y políticos, en la prosecución de acciones tendientes al reconocimiento y redistribución de las tierras que ocupan ancestralmente. Esto es producto de que los postulados de la ley 26.160 no condicen con la realidad y cosmovisión indígena, por lo que los mismos se transforman en sujetos de derecho restringidos por el Estado-Nación argentino.

Para confirmar dicha hipótesis, realizamos metodológicamente una investigación de tipo cualitativa que consiste en un recorrido histórico-descriptivo de la problemática indígena de acceso a la tierra. Para esta tarea, llevamos a cabo: por un lado, un relevamiento bibliográfico con la finalidad de definir, en términos conceptuales, las principales categorías de análisis, ancladas a su vez en aportes de distintas disciplinas de las Ciencias Sociales (especialmente Ciencias Políticas, Historia, Sociología y Antropología). Por el otro, realizamos un relevamiento de normas y leyes que vinculan al Estado-Nación argentino con el colectivo indígena en relación al acceso a los territorios que ocuparon ancestralmente. Posteriormente focalizamos la investigación en los siguientes textos jurídicos:

1. Derecho internacional: Convenio 107 de la OIT, Convenio 169 de la OIT, Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
2. Derecho constitucional:
  - Ley Nacional 23.302 sobre Política Indígena sancionada en el año 1985, Congreso Nacional, República Argentina.
  - Reforma Constitucional del año 1994, Congreso Nacional, República Argentina.
  - Ley Nacional 26.160 sobre Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de las Tierras Indígenas sancionada en el año 2006, Congreso Nacional, República Argentina.
  - Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas, Decreto 1122/2007.
  - Nuevo Código Civil y Comercial unificado del año 2012.

Al respecto, realizamos una comparación de estas normativas poniendo en foco principalmente los postulados e implicancias de la Ley Nacional argentina 26.160 sobre Emergencia

en Materia de Posesión y Propiedad de las Tierras Indígenas, por lo que hacemos una descripción y el posterior análisis del contexto en el que surge dicha ley y su operatividad. En este punto, utilizamos como fuentes: los informes elaborados por el Equipo Nacional de Pastoral Aborígen (ENDEPA), Amnistía Internacional (ONG) y la Auditoría General de la Nación (AGN), ya que representan las principales críticas en cuanto al estado actual de ejecución del relevamiento territorial que regula dicha ley. También hacemos uso de los datos otorgados por el Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (2004-2005), el Censo Poblacional realizado por el Instituto Nacional De Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC) del año 2010 y el informe del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) sobre los “Resultados de la encuesta Condiciones de Vida de Familias, Grupos convivientes y comunidades indígenas en Argentina” del año 2015.

De esta manera, indagamos en los fundamentos normativos del marco legislativo que el Estado actualmente utiliza como instrumento legal para conceder derechos particulares y restringidos a los indígenas en un nuevo contexto contemporáneo de construcción de alteridad.

Por lo tanto, organizamos la estructura de trabajo del siguiente modo:

En el primer capítulo y respondiendo a la temática acerca de la construcción identitaria, realizamos una descripción del rol del Estado-Nación argentino contemporáneo como formador de alteridad de las identidades indígenas (Segato, 2007). Para ello, conformamos un conjunto conceptual que nos permitió comprender-reflexionar sobre la temática abordada, por lo que se llevó a cabo un relevamiento de documentación bibliográfica disponible para lograr sistematizar los enfoques teóricos pertinentes. Por lo tanto, fue relevante a nuestros fines, realizar un recorrido sobre la teoría general del Estado con sus principales exponentes: Maquiavelo, Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu, entre otros. Este ejercicio resultó beneficioso para comprender la metamorfosis sufrida por el Estado desde su nacimiento como objeto de estudio de la Ciencia Política hasta llegar a los lineamientos que dieron forma a lo que actualmente conocemos como el Estado nacional argentino contemporáneo.

Basándonos en los aportes de intelectuales como Oszlack, O'Donnell, Rapoport, describimos cómo se desarrolló la conformación del Estado-Nación argentino a finales del siglo XIX. En este punto, importante fue para nuestro análisis determinar las bases políticas, económicas y culturales sobre las que se consolidó la identidad nacional. El proyecto de Nación (exportado desde Europa) sistemáticamente excluyó a la población indígena, dificultando el acceso a derechos plenos de ciudadanía, negando su diferencia cultural, exterminando a su población considerada como un enemigo interno, y negando la soberanía sobre sus tierras (Ferro, 2013). Para ello, se valió de categorizaciones sociológicas como *raza* y *etnia* que fueron utilizados históricamente por las narrativas nacionalistas para construir meta-discursos (Briones 2005) que generaron políticas asimilacionistas.

Es por ello que, respondiendo a la temática sobre de la configuración de la problemática de acceso a la tierra, en el segundo capítulo describimos la normativa que legisló esta negación sistemática de lo autóctono indígena. Primero con los lineamientos europeos que seguían los estados

colonizados (etapa de ofensiva y sometimiento del indio); luego con las políticas de aculturación (etapa asimilacionista). Ya a partir de los años setenta del siglo XX, se produjo un avance importante en la redacción de textos jurídicos, junto con la movilización colectiva de los indígenas conscientes de su “diferencia” y un proceso de de-construcción de los marcos interpretativos de la especificidad étnica.

Pese a los discursos que propician el respeto por la diferencia cultural, más de un siglo después de la conformación del Estado-Nación, aún persisten sobre los indígenas, concepciones que representan una negación a sus derechos de autonomía y representación, reconocidos tanto por el derecho internacional como nacional. En este sentido, en el tercer capítulo, respondiendo a la problemática sobre el rol operativo del estado, se indagó en los fundamentos normativos (marco legislativo) que el Estado procura como instrumento legal para conceder derechos particulares en un nuevo contexto contemporáneo de construcción de alteridad. Específicamente, nos focalizamos en el análisis de la Ley Nacional argentina 26.160 del año 2006 sobre Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de las Tierras Indígenas sancionada en el año 2006 y el Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (Decreto 1122/2007) en el cual se enmarca dicha ley como estrategia de ordenamiento territorial.

Durante todo este proceso investigativo, y cuyo resultado se expresa en las consideraciones finales del TFG, intentamos complejizar nuestra hipótesis de trabajo y abrir interrogantes acerca de posibles estrategias estatales que de modo simultáneo generen: por un lado, una nueva construcción de la ontología nacional, y por el otro, que proyecten un Estado plurinacional que responda a los reclamos territoriales del colectivo indígena.

Finalmente, debemos aclarar que el tema a desarrollar en este TFG, surgió a partir de la participación en el Proyecto de Investigación “Estado y ciudadanía: la política, la diferencia y la comprensión de las alteridades”, durante el período 2014-2015, dirigido por el profesor Onelio Trucco. Además, en ese mismo período, se nos otorgó la Beca EVC-CIN (Convocatoria 2014) y dentro del marco formal de la investigación, dirigida por la profesora Alcira Rosa Durán de Rodríguez, nace el plan investigativo que lleva el mismo nombre que el presente TFG.

## Capítulo 1. El Estado-Nación argentino en su rol como constructor de alteridad de las identidades indígenas

*“El proyecto, entonces, consiste en reclamar para nosotros, los una vez colonizados, la libertad de imaginación” (Chatterjee, 2008:105)*

La problemática que abordamos en este capítulo del TFG, se refiere a cómo el Estado-Nación argentino en ciernes, de manera institucionalizada y con el apoyo de la elite local, recurrió a la asimilación, la negación y el genocidio de los pueblos indígenas para apropiarse de los territorios que habitaban ancestralmente. Consideramos que es importante detenernos en la conceptualización del Estado moderno porque es a partir de éste que se implementan y justifican los diversos mecanismos que reprodujeron (y reproducen) la alteridad indígena. También nos centramos en los procesos de construcción identitaria desde un enfoque que asienta en lo interdisciplinar.

Es por ello que, en el transcurso de este capítulo, sostenemos que el Estado-Nación como forjador de alteridades utiliza concepciones sociológicas tales como raza y etnia, y se vale de discursos nacionalistas para diferenciar la identidad culturalmente legítima impuesta desde Occidente de la del indígena y utiliza representaciones hegemónicas mediante las cuales se enfatizan *otredades* al interior de la sociedad. Este proceso es acompañado por la elite dominante y las agencias estatales que a través de procesos de disputas de sentido re-significan la matriz de diversidad del Estado-Nación. Por lo que existe un escenario nacional que da sentido a esos discursos que se enfrentan y se reproducen, activando un signo ideológico en los sectores subalternos.

Por lo tanto, hacemos una recopilación/descripción de los procesos históricos que culminaron en la conformación del Estado-Nación contemporáneo, teniendo en cuenta el peso histórico de la matriz nacional productora de alteridad en su relación con las comunidades indígenas.

En este sentido, en una primera sección, describimos el rol de la Ciencia política como disciplina de las Ciencias Sociales que tiene por objeto de estudio del Estado como institución que regula la vida política, económica y cultural de los ciudadanos que viven en un territorio determinado geográficamente. Así es que hacemos un breve repaso por aquellas corrientes teóricas que conformaron el Estado moderno como objeto de estudio en el siglo XIV Y XV, para describir como estos lineamientos europeos marcaron el rumbo de los estados colonizados latinoamericanos.

Luego de este repaso teórico, en una segunda sección, nos adentramos en la descripción histórica de aquellos procesos que consolidaron las bases políticas, económicas y culturales que conforman el Estado-Nación argentino a finales del siglo XIX. Además vemos cómo los discursos nacionalistas operan como sustento de las imposiciones colonialistas y otorgan sentido a la construcción de un proyecto político común, que tensiona la existencia de un Otro, un sub-alterno, que no encaja en los márgenes del pensamiento y costumbres eurocentristas: los indígenas.

Siguiendo esta línea, vemos en la tercera sección, como las categorías sociológicas tales como raza y etnia desde tiempo atrás se utilizan para conformar discontinuidades al interior del territorio, generando tensiones en la percepción sobre los indígenas. En este punto, es importante determinar que en la Argentina, la matriz territorio-nación-estado fue asistida institucionalmente durante toda la década del ochenta del siglo XIX por una “política indigenista” basada en afirmar la soberanía en el territorio, erradicar las formas de vida “no civilizadas” y construir una nación blanca y homogénea. Por lo tanto, es sumamente importante en este punto de la discusión afirmar que las políticas de Estado estuvieron directamente correlacionadas con el racismo y el genocidio en función de la formación del sistema de acumulación capitalista, tema a abordar en la cuarta sección de este capítulo.

Ahora bien, a mediados del siglo XX, los estados desarrollistas latinoamericanos comienzan un período de integración de “lo indígena”, influenciado además por la producción de textos jurídicos internacionales luego de las atrocidades ocurridas en la Segunda Guerra Mundial. Por lo que se desataron una serie de políticas estatales que buscaban la integración de la cultura indígena, pero en términos de extinción, dando lugar a discursos que confundían la diferencia étnica con un discurso de clases. Es por ello que, en la quinta sección de este capítulo, haremos una descripción de este período de aculturación, que marcó a lo indígena como “arcaico”. Esta autoctonía fue negada desde los comienzos del Estado-Nación moderno argentino, pero a partir de los años sesenta del siglo XX comienza un proceso de visibilidad indígena, otorgado por la producción de textos jurídicos y hechos importantes en cuanto a la organización indígena como colectivo de lucha, por lo que este será el tema a tratar en la última sección de este capítulo.

### **1.1. La ciencia política y el Estado**

Antes de comenzar a hablar de la formación del Estado moderno argentino propiamente dicho, en esta investigación es importante que hagamos un breve recorrido acerca de la vinculación existente entre la Ciencia Política como disciplina de las Ciencias Sociales, y la teoría general del Estado (con sus principales exponentes como Maquiavelo, Hobbes, Locke, Rousseau, entre otros). En este sentido, es relevante el rol de las Ciencias Sociales como productor de conocimiento científico acerca del comportamiento del hombre en la sociedad y sus formas de organización. Por lo que este ejercicio nos será beneficioso para comprender la metamorfosis sufrida por el Estado desde su nacimiento como objeto de estudio de la disciplina, ya que estas ideas provenientes desde Occidente conformaron los lineamientos generales seguidos por los estados colonizados en América Latina a finales del siglo XV.

Ahora bien, no existe un momento histórico determinado en el que podamos situar el nacimiento del Estado como tal, sin embargo, según Eduardo Colombo (1985) fue Nicolás Maquiavelo el “constructor del objeto político moderno” a partir del siglo XIV y XV. En este sentido, el autor de *El Príncipe* en el año 1513 ya supo caracterizar al Estado como “una organización dotada de

la capacidad de ejercer y controlar el uso de la fuerza sobre un pueblo determinado y en un territorio dado” (Passerin D’Entreves, A. 1969:42; citado en Colombo 1985:61). De esta manera, el florentino es considerado como uno de los teóricos políticos más notables del Renacimiento ya que con su aporte abre camino a la modernidad en su concepción política.

El nacimiento del Estado moderno, se entiende como el proceso por el cual las monarquías occidentales pasaron, durante la Baja Edad Media, de una organización feudal de vasallaje a otra centralizada de características estatales y absolutistas típicas de los siglos XVIII y XIX.. En la perspectiva de Colombo (1985) en su texto “El lenguaje Libertario”, se trata de un dispositivo racional, basado en la lectura del derecho romano que se constituyó en base a dos grandes pilares, como fueron el Tesoro y la Alta Corte.

Siguiendo al mismo autor, la palabra “Estado”, entonces, va a designar una entidad totalmente nueva, ya que las poliarquías del continente europeo hasta ese entonces tenían un carácter impreciso en lo territorial y se convierten en unidades de poder continuas y organizadas, con un ejército, en donde había una única jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos el deber de obediencia con carácter general.

Ahora bien, tal y como lo afirma Colombo (1985), parte del clima de la época, fueron las discusiones que hablaban sobre la idea de la creación de una fuente de legitimación del poder, lo que generó una prolongada pugna política y espiritual entre el poder imperial y el poder eclesiástico, de modo que la legitimidad del poder podía provenir de la voluntad del pueblo (“de abajo”) o de la supremacía divina (“de arriba”), representados principalmente en el Sacro Imperio Romano Germánico y la Iglesia Católica, los que erigían como máximos líderes al Emperador y al Papa respectivamente.

En esta búsqueda de legitimidad, sostiene Colombo (1985), la idea de dominio universal marcó gran parte del medievo, dividiendo a la sociedad en dos bandos: Iglesia e Imperio. Sin embargo, cabe decir que existía mutua dependencia entre ambos a pesar de dicha separación. Posteriormente, en el siglo XIV el desarrollo de los nacientes Estados y Reinos, como Francia, pusieron en serios aprietos a la Iglesia y a partir de allí entonces, los Estados modernos adquieren una progresiva centralización del poder. Es por ello que comienzan a tener el control tanto de las relaciones sociales, económicas y políticas, como para dirimir conflictos, no aceptando dentro del territorio considerado como propio ningún otro poder equivalente que pueda disputarle esta primacía.

En este proceso algunas monarquías europeas impulsan exploraciones comerciales sobre África y Asia, las cuales derivaron a fines del siglo XV en el mal llamado “descubrimiento de América”. La imposición de la estructura colonial en este continente en manos de los actuales estados de España, Portugal, Inglaterra, Francia y Holanda dio lugar al sometimiento de parte de las poblaciones originarias y al control y extracciones de sus recursos territoriales. Este punto es esencial en nuestra investigación ya que explica el argumento a través del cual las políticas de los naciente Estado modernos europeos, bajo dominio colonial, lograron suprimir a los indígenas el derecho soberano

sobre el territorio que no sólo habitaban desde hace milenios<sup>5</sup>, sino en el cual además extendían su organización política-económica, sus ritos y costumbres. También hicieron uso de su fuerza de trabajo bajo los sistemas de encomienda y reducción (Quijano 2003).

Desde el siglo XVI en adelante, los monarcas pasaron entonces a definirse como dueños no sólo de la propiedad, sino incluso de la vida y la muerte de sus súbditos, tanto europeos como del continente americano. Se iniciaba de este modo la época absolutista, y ello implicaba "absolutismo teológico", por lo que el poder papal quedaba muy por debajo del poder imperial.

A partir de la obra maestra de Maquiavelo, comienza a abordarse una lógica de la acción política que toma la forma de la "teoría de la soberanía" de Jean Bodín en 1567. Así, fue este autor quien atribuyó a la expresión "soberanía" unas características propias con las que pretendía dar fundamento (ético y jurídico: legitimidad) a la decisión política más allá del marco propio del orden jurídico medieval. El significado aquí del término posee amplias resonancias jurídicas y religiosas, y contribuye ampliamente a enmarcar el ejercicio del poder político en un contexto normativo, superando así el amoralismo de Maquiavelo (Colombo 1985).

El concepto de soberanía, central para la temática de este TFG, ha sido desde siempre un término confuso y está lejos de ser unívoco. Por lo que resulta fundamental, intentar presentar algunos autores que nos han otorgado una cierta visión acerca de lo que consideraron sobre este término.

En este sentido, dos de las obras más distinguidas de Hobbes han sido "De Cive" (1642) y "Leviathán" (1651), en donde se introdujo una lógica de la institución política para presentar una justificación monolítica del ejercicio del poder político por parte del Estado que recaía en el monarca, fundado en el consentimiento de los súbditos ante la promesa de orden, paz y seguridad. Así, la figura del Leviatán era un ser artificial creado por los hombres para escapar del miedo de la muerte violenta a través de un contrato, naciendo de este modo el deber de obediencia. Por lo tanto, el poder del soberano era indivisible y absoluto (Colombo 1985).

En Hobbes, la soberanía es la conclusión de un método de justificación del poder del Estado; pero en Bodin ésta coexiste con otras fuentes de legitimación dentro del contexto de un orden con múltiples polos de poder. Si bien Bodin buscaba encontrar un argumento para afirmar el poder absoluto del rey, lo sometía a límites (Colombo 1985).

El filósofo llamado John Locke, en su obra "Dos ensayos sobre el gobierno civil" (1690), recoge la idea del contrato social, pero para él la naturaleza humana es cristiana: el hombre es una criatura de Dios, por lo que no puede destruir su vida ni la de los demás hombres pues no le pertenece. Pero, aun así, en caso de conflicto se necesita una autoridad que juzgue, y ha de ser un parlamento (entendido como un conjunto de representantes de la comunidad) quien dirima la

---

<sup>5</sup> La arqueología atestigua la antigüedad del homo sapiens sapiens en el continente americano como mínimo hace 14.000 años antes del presente.

cuestión. Por lo tanto, se debe hacer un contrato que funde un orden social o civil que atienda exclusivamente a suplir las carencias del estado de naturaleza (concepción de Hobbes). Entonces es importante resaltar que, si se pretende la construcción de una sociedad civil, entonces esto mismo implica un renunciamiento de los hombres a su ley natural. Solo así será posible vivir en comunidad (Colombo 1985).

Hobbes sostiene que, si no existiera un poder absoluto por encima de la sociedad, la misma no se habría salido del estado de naturaleza. En una monarquía se pueden confundir los poderes y prescindir de imparcialidad, con lo que su presencia es incompatible con la existencia de la sociedad civil. Es por ello que Locke distingue entre dos procesos en la formación del contrato social: a. contrato de la formación de la sociedad, donde se crea la comunidad que supera el estado de naturaleza; b. contrato de la formación del gobierno, donde se crea la relación entre gobernante y gobernado (Colombo 1985).

Jean-Jacques Rousseau fue una de las personas que más influyó en las teorías contractualistas con su publicación de *El contrato social* en 1762, ya que descarta que el vínculo entre el soberano y los súbditos se halle en la fuerza o sumisión, sino que los hombres voluntariamente renuncian al Estado de naturaleza para someterse a las reglas de la sociedad. De acuerdo a sus postulados, el contrato social será una expresión de la voluntad general de los hombres, que no es una mera totalización numérica de los intereses particulares, sino que se trata de un acuerdo que vela por el interés común, lo cual emana la única y legítima autoridad del Estado. Así, a diferencia de toda monarquía absoluta, con el ejercicio de la voluntad general la soberanía residirá en el pueblo. Por lo tanto, éste es al mismo tiempo súbdito y creador de las leyes a las que se somete en ejercicio de su libertad (Colombo 1985).

Tal y como afirma Fuentes (2011), desde el siglo XVIII el poder de los monarcas declinó, y fue trasladado paulatinamente a los "pueblos" a través del emergente concepto de democracia, por cierto bastante diferente al contemporáneo. En este período fue muy influyente la obra de Montesquieu, "El espíritu de las leyes", publicada en 1748, en la que impulsó precursoramente ideas liberales. En su teoría de la separación de los poderes del Estado, Montesquieu sostiene que la distribución jurídica de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial sólo podrá limitar el uso arbitrario del poder y salvaguardar la libertad y los derechos de los ciudadanos, si se combina con otro principio basado en su distribución social. Por esta razón describe un modelo institucional en el que la diversidad propia de una sociedad estamental -la sociedad inglesa- se integra formalmente a los poderes del Estado. Estas ideas dieron lugar a los debates posteriores que proporcionaron las constituciones modernas.

Estos últimos aportes teóricos sirvieron de origen a la *Ilustración*, movimiento cultural e intelectual europeo desarrollado en Francia, Reino Unido y Alemania y que tuvo auge hasta finales del siglo XVIII. En este marco, las teorías contractualistas (y las ideas que el movimiento representaba en general) ejercieron una acción decisiva en la evolución del pensamiento político del mundo moderno, de modo que influyeron sobre numerosos pensadores y en la misma Revolución Francesa de 1789. De hecho, ésta adoptó un famoso lema de inspiración rousseauiana ("Igualdad,

Libertad, Fraternidad”) y que intentó en varias ocasiones seguir las ideas esenciales de la doctrina jurídica del contrato social.

Con la necesidad de adoptar una conceptualización sobre el Estado, una clásica en la Ciencia Política es la de Max Weber (1999:43-44) en la que por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión del monopolio legítimo de la coerción física para el mantenimiento del orden vigente. Es decir, que es el Estado únicamente quien concentra en su poder el uso de la coerción física de manera legítima, complementándose con un sistema simbólico de estructuración de la dominación que emerge en función de la institucionalización del poder político.

Según la postura de Boivin; Rosato; Arribas, (2004) al asumir Europa la gestión hegemónica del sistema-mundo a partir del siglo XVI y XVII (en la concepción de Wallerstein), instauraron una organización colonial-racial que permitió: por un lado, establecer diferencias entre conquistadores y conquistados, basadas en argumentos biologizadores (Teoría Evolucionista de Darwin) de una supuesta relación natural de inferioridad, y asimilándose de este modo relaciones asimétricas de dominación. Y por otro, dio lugar a una división racial del trabajo, de modo que los pobladores originarios eran destinados a la servidumbre.

De este modo, comenzó un proceso de re-identificación a nivel global, que consistió en la generación de un nuevo patrón cognitivo que concentró bajo su hegemonía toda producción de conocimiento. Desde mediados del siglo XVII y durante todo el siglo XVIII, los europeos concluyeron que eran superiores porque se habían auto-producido como civilización, imponiendo su dominio. Así es como surge un rasgo común entre ellos denominado etnocentrismo ya que se autoproclamaban como los modernizadores del mundo. Así, la producción intelectual produjo una perspectiva de conocimiento reconocida como eurocentrismo. Su constitución se arraiga en el pensamiento burgués europeo, y considera que todas aquellas identidades surgidas posteriormente en el mundo (como América, África y Asia) son productos exclusivos de la modernidad y racionalidad europea (Quijano 2003).

Esto significó uno de los fundamentos nodales que dio lugar a regímenes virreinales y coloniales muy poderosos en América Latina que comenzaron un proceso de asimilación cultural de la mayor parte de poblaciones indígenas, y su sumisión a las leyes de las potencias conquistadoras. En este sentido, algunos pueblos indígenas que habitaban el continente perdieron la soberanía sobre sus territorios, lo que implicó además transformaciones en su sistema de organización socio-económico; sus lenguas nativas y su culto (fueron convertidos al catolicismo). Como sostienen Pérez Zavala *et. al.* (2018):

“Al momento de la llegada de los españoles a América, los mayas, los aztecas y los incas contaban con un alto grado de jerarquización social. Basados en un complejo sistema de tributo, que incluía la reciprocidad y la redistribución, habían extendido su control sobre otros pueblos y geografías. A fines del siglo XV la conquista europea modificó radicalmente la fisonomía de estas poblaciones. La administración colonial incorporó muy tempranamente a los grupos más jerarquizados a través de la encomienda, la mita o las reducciones religiosas. Al decir de Levaggi (2000) rápidamente se convirtieron en “indígenas sometidos” o

“súbditos”. En el otro extremo, los “indígenas libres o soberanos” opusieron una tenaz resistencia, impidiendo la ocupación de sus territorios por parte de los conquistadores europeos. Las fronteras con los chichimecas (México) y con los araucanos en el Bio Bio (Chile) fueron la expresión más acabada de este último proceso. A su vez, las poblaciones nativas que vivían en geografías impenetrables o escasamente productivas para los europeos (como las de la región amazónica) siguieron otro derrotero, adquiriendo en su transcurso cierta independencia política y territorial” (2018:6-7).

En Argentina, afirman Maidana *et. al.* (2009), que a pesar de la significación del imaginario de país europeo, la presencia de los indígenas fue una realidad objetiva y de preocupación para los sectores dominantes durante el proceso de gestación de la sociedad nacional. Pese a esto, “los indígenas soberanos” se resistieron a los modos de vida que quería imponer la modernidad y durante los procesos libertarios que dieron origen a la Revolución de Mayo en 1810 (y que culminaron con la Declaración de la Independencia en 1816) fue muy importante su lucha contra los españoles. Sin embargo, sostienen Pérez Zavala *et. al.* (2018):

“Entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX, todos los grupos que se mantenían soberanos fueron derrotados en forma violenta y desalojados de sus tierras por las acciones llevadas a cabo por los Estados Nacionales que buscaban delimitar sus territorios. Las regiones de “frontera con el indio” fueron desarticuladas con la consiguiente transformación de los vínculos interétnicos” (2018:7).

En este punto, sostiene Benedict Anderson (1993) en su obra “Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo”, que muy importante fue el rol que cumplió la exportación histórica del nacionalismo en Europa y América de modo que proporcionó a los demás nacionalismos formatos-modelos que cada uno siguió. Acompañando este proceso, se consolidó la difusión de diversas clasificaciones raciales para conceptualizar la ontología de la Nación: una de ellas, se basó en una visión culturalista tradicional, que la concebía como un todo homogéneo y sin diferencias culturales internas. En este sentido, durante los procesos de colonización de la población indígena, se reproduce la idea de existencia de un “Otro” del cual había que diferenciarse. Cada localismo o particularismo cultural representaba un obstáculo para la expansión del capitalismo a escala global y para sus ideologías universalizadoras.

Basándonos en estas ideas es que, veremos en la próxima sección, cuáles fueron las bases políticas, económicas y culturales en las que se basó el Estado-Nación argentino en ciernes.

## **1.2. Sobre la conformación del Estado-Nación argentino**

Son muchos los autores argentinos que han problematizado la construcción del Estado-Nación a finales del siglo XIX. Aquí recuperamos el pensamiento de Mario Rapoport, Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak. Desde un principio, es necesario aclarar que en esta sección, nos abocamos a realizar una historización/descripción de la ontología nacional del Estado argentino, en tanto que en capítulo 2 de este TFG nos detendremos específicamente en las políticas estatales para con los indígenas.

Hecha esta aclaración, comenzamos por describir cuáles son los elementos que constituyen la estatidad nacional, que Oscar Oszlack (1997) define como “la condición de ‘ser Estado’-, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. El Estado es, de este modo, relación social y aparato institucional” (1997:2).

Por lo tanto, según las consideraciones de este autor, los elementos que conforman la estatidad son:

“1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales.

2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción;

3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto que fuese funcional pero diferenciado de las instituciones públicas de reconocida legitimidad, con el fin de extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades;

4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y que a su vez, permiten, en consecuencia, la permisión del control ideológico como mecanismo de dominación” (Ozslak. 1997:3).

Es decir, la conformación del Estado-Nación moderno requería “un orden” institucional propio de la racionalidad de la época proveniente de Europa. Casi consecuentemente “el progreso” se convirtió en su contracara, ya que coincidió con la creciente integración de la economía argentina como uno de los principales sectores productores de alimentos en el capital mundial.

Para fines del siglo XIX y principios del XX,

“los factores de producción, el capital y la mano de obra se movilizaban hacia los países periféricos (...) mientras en retorno se recibían dividendos e intereses que incrementaban la acumulación de capitales y materias primas, estimulando la exportación de manufacturas” (Rapoport 2000:9).

En este contexto económico mundial es que la Argentina se iba consolidando como “el granero del mundo” (Rapoport 2000:11), por lo que debía expandirse la frontera agropecuaria. Según lo establece Mario Rapoport (2000:12) en su obra, el marco ideológico en el que se basaba el proyecto de fundación del Estado nacional argentino estaba consignado por:

1. La constatación de que el desarrollo económico argentino sólo podía basarse en la inserción del país en el mercado mundial especializándose en las actividades en que se tenían “ventajas comparativas” (según la doctrina económica de Ricardo). En este sentido, el recurso en abundancia de nuestro país era la tierra.

2. Expandir la frontera agropecuaria.

3. Suplir las carencias de capital y de mano de obra, por lo que el Estado reguló leyes inclinadas a favor de esos intereses para construir un marco jurídico que respaldara un plan colonizador y de enajenación de tierras.

Por lo tanto, en este proceso de expansión extractivista, el Estado debía imponerse como una unidad centralizada y autónoma, entendiéndose éste como “el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada” (O`Donnell, 2004:5). Por lo tanto, la institución estatal estaría compuesta por dos elementos importantes: uno de ellos es la dominación, vista como la capacidad actual y potencial de imponerse regularmente sobre la voluntad de otros; y el otro, es la dimensión política, respaldada por la supremacía del control de los medios de coerción física en un territorio delimitado.

En el caso argentino, se abre una etapa marcada por la necesidad estatal de concentrar bajo su dominio los territorios de los indígenas soberanos (bajo la idea de propiedad privada propia de los nacientes Estados modernos). Este proceso se desplegó a partir de un plan sistematizado e implementado desde el Congreso Nacional, que se inicia el período legislativo de ofensiva/defensiva del indígena (1853-1870) y su posterior sometimiento/colonización (1870-1924), cuyo detalle desarrollaremos en el próximo capítulo.

Entonces, desde mediados del siglo XIX el Estado-Nación en ciernes concebía como pilar fundante de su existencia definir la frontera territorial tanto frente a las potencias internacionales como a partir del dominio de manera efectiva y permanente sobre los territorios de las naciones indígenas soberanas. Este proceso ciertamente sería conflictivo, ya que se abría el dilema de cómo incorporar a los indígenas bajo la tutela estatal, despojándolos de su soberanía territorial (Ozslak, 1997) (Véase mapa 2).

Según Briones y Delrío (2002) cuando nos referimos a “fronteras”, no debemos imaginarnos una línea geográficamente precisa como las que hoy rigen. Puede decirse que, en los tiempos en el que el Congreso Nacional sancionó leyes referidas a la ofensiva/defensiva indígena (1853-1870) y la posterior etapa de sometimiento y colonización (1870-1924), existían tres fronteras superpuestas: la primera, internacional, que involucraba especialmente las delimitaciones entre las antiguas jurisdicciones del Virreinato del Río de la Plata (Guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay; conflictos con Chile a lo largo de la Cordillera de los Andes) y las pretensiones coloniales de algunos Estados europeos a lo largo de la costa atlántica. La segunda se correspondía a los difusos y conflictivos límites entre las catorce provincias de origen español que tensaban en la construcción del Estado argentino. Y, la última, la frontera con los indígenas soberanos, cuyas organizaciones políticas (tribu/jefatura) y concepciones territoriales diferían de los principios fundantes de los Estados al estilo europeo y del uso privado y exclusivo del territorio.

Bajo el justificativo de que “no poseían Estado ni propiedad”, el Estado argentino fue definiendo a los territorios indígenas de Pampa, Patagonia y Gran Chaco como frontera interna y por tanto de avance. Ya durante la presidencia de Sarmiento (con la ley 215 de 1869 de adelanto al río Negro) se explicitan las políticas que regulaban el avance militar sobre los indígenas.

En este marco, entre 1872 a 1886 se concretaron distintas expediciones punitivas que partieron de la frontera sur que se extendía desde el oeste de la provincia de Buenos Aires hasta el sur de las provincias de Córdoba, San Luis y Mendoza. Las mismas, en especial la denominada “Conquista del Desierto) de 1879, avanzaron el territorio del Estado argentino hasta los ríos Neuquén y Río Negro, ocupando así las regiones de Pampa y Norpatagonia. Con el correr de las décadas se ocupó plenamente el territorio Patagónico. Mientras tanto, la mayor parte de la población indígena que allí habitaba fue apresada y quedó a disposición del gobierno nacional que estableció como política la desestructuración social de las comunidades (Lenton, 2010a). Casi al terminar el dominio de los territorios del sur

“el Estado Nacional argentino proyectó someter militarmente a los Pueblos Originarios del Gran Chaco con el doble objetivo de apropiarse de sus Territorios y ejercer el control sobre sus cuerpos para disciplinarlos como mano obra en beneficio de las industrias. Para ello puso en marcha diversas campañas militares de las cuales quizás la más violenta y más conocida es la llamada campaña militar al “Desierto del Norte” de 1884, ejecutada por Benjamín Victorica, Ministro de Guerra y Marina de Julio A. Roca durante su primera presidencia de la Nación argentina (1880-1886)” (Alvarado, 2018:2).

Afirma Pérez Zavala (2014) que en este proceso de consolidación y organización jurídica, política, económica e institucional del Estado, se fueron dando transformaciones al interior de la sociedad indígena que hicieron que fueran perdiendo sus derechos como sociedad autónoma. Esto se debía a que el nuevo modo de acumulación dominante requería la incorporación de nuevas tierras para afianzar su hegemonía. En este sentido, como sostiene Martha Ruffini (2007), fueron las distintas

“(…) conquistas militares sobre las tierras nacionales bajo dominio indígena las que se precisaba como complemento de una organización político-administrativa, que asentara la soberanía estatal y fuera coherente con el modelo centralizador adoptado” (Ruffini 2007: 89).

El Estado centralizador en construcción debió desarrollar entonces una capacidad extractiva y un aparato de recaudación y administración financiera que aseguraran su propia reproducción, para consolidar su poder, legitimarse y continuar expandiéndose económicamente. En este sentido, se valió de una estrategia sistemática de negación del indio orquestada por las instituciones estatales y canalizada por la clase dominante.

La dominación definitiva del Estado-Nación moderno, suponía entonces una relación de desigualdad entre sujetos sociales, que se debía al control diferencial de los recursos, entre los que se puede mencionar: 1. El control de los medios de coerción física; 2. Los recursos económicos; 3. Los recursos informáticos; 4. El control ideológico, que requiere un consentimiento por parte del dominado (Ozslak, 1997).

El manejo de estos recursos constituye la base de la dominación estatal, y se encuentran en manos de las clases dominantes, ya que no cualquiera posee la capacidad de tenerlos. Lo que definiría el Estado capitalista, según O`Donnell (2004).

Entonces serían los sectores dominantes de la época junto con el proyecto nacional predominante capaces de crear las condiciones que permitieran superar el “desorden” y el “atraso” imperante con las sociedades indígenas. Esta nueva etapa debía traducirse, según el Estado moderno en una construcción, en una modificación del marco habitual de las relaciones sociales en detrimento de la organización política y económica indígena. En esta tarea, importante fue también el rol que cumplió la Iglesia Católica Apostólica Romana, bajo el amparo del Estado, a través de las acciones misioneros (por ejemplo los salesianos) tendientes a la conversión de los pobladores indígenas al cristianismo y, consecuentemente de erradicación de sus ritos y costumbres. Vale que aclaremos que en el ideal estatal decimonónico ser cristiano era uno de los elementos definitorios de la concepción de “civilizado” (Nicoletti 2005).

Ahora bien, para completar el proceso de acumulación de capital y para disciplinar y moralizar a las masas, “desde el Estado se creó la Nación, y desde el Estado-Nación se completó el proceso de acumulación y la transición al capitalismo” (Rivas, 1996:57). En este sentido, Benedict Anderson (1993) establece que el nacionalismo puede concebir “son artefactos culturales de una clase particular” (Anderson, 1993:21) nacidos a fines del siglo XVIII. Es decir que, desde una visión antropológica (que lejos de tratarse de una ideología se refiere a un análisis de *relación social*), Anderson (1993) define a la nación como “una comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana” (Anderson .1993:23). En otras palabras, la considera como imaginada ya que aunque no todos se conocen, saben de la existencia de otros compatriotas unidos a través de lazos de solidaridad que se extienden por toda la comunidad de manera fraternal; y es limitada en el sentido en que posee fronteras que son finitas y determinan el territorio por el cual se extiende la soberanía nacional.

Siguiendo este argumento, Guillermo O'Donnell (2004) en su obra define a la Nación

“(…) como un arco de solidaridades, una construcción política e ideológica que postula la existencia de un ‘nosotros’ históricamente constituido. Este ‘nosotros’, es el conjunto de la población que legitima el Estado controlador que finalmente dirige la Nación” (O'Donnell 2004 citado en Gallegos Krause Eduardo 2011:3).

Fundamental también es en este punto la creación de diversas agencias estatales que reprodujeran el discurso de una nación blanca y sin indios. En este sentido, primero fue la llamada “Generación del `37” (sus integrantes más reconocidos fueron Esteban Echeverría, Juan Bautista Alberdi, Juan María Gutiérrez, Vicente Fidel López, José Mármol y Félix Frías), considerado como el primer movimiento intelectual en busca de una identidad nacional. Una importante obra que materializó este pensamiento fue “El Facundo” de Domingo Faustino Sarmiento, escrito en 1845 desde su exilio chileno.

Oscar Terán (2007) sostiene que la obra mencionada de Sarmiento se presenta como fundacional de la tradición literaria argentina con el objetivo primario de intervenir políticamente en la construcción de sentido en el marco de la conformación del Estado-Nación argentino. En este proyecto político-cultural sarmientino, se puede ver una fricción marcada entre los términos

*civilización y barbarie*, y aunque son estructuras bien diferenciadas se trata de dos construcciones coexistentes, que marcaban la transición hacia el “progreso”, construyendo al indio como el enemigo interno que el naciente Estado Nación debía eliminar. De esta manera, apelando a la descripción del escenario geográfico de las pampas (muy distintos a la Europa moderna y a la concepción del “progreso”), y personificando la barbarie en la figura del caudillo riojano Quiroga, se construía un discurso en el cual los gauchos y los indios representaban una amenaza para el proyecto político nacional (Terán, 2007).

Para finales del siglo XIX, el discurso nacionalista recurrió a los argumentos teóricos provistos por la denominada “Generación del 80”, colectivo que simultáneamente acompañó el accionar político de Julio Argentino Roca en su asunción a la Primera Magistratura de la República Argentina en 1880 y representaba un pensamiento liberal en lo económico, reaccionario en lo político y progresista en lo cultural.

Estos lineamientos económicos, políticos y culturales fueron exportados desde Europa y marcaron la etapa de políticas indigenistas primero ofensivas/defensivas de las fronteras territoriales, y luego de poblamiento/sometimiento de los indios en el marco de un plan colonizador (tema abordado en el capítulo 2). En este sentido, la invisibilización del indio y la idea de una Nación blanca y homogénea encontraron fundamentos en concepciones sociológicas como raza y etnia constituyéndose ambos en el pilar de discursos legitimadores que serán desentramados en la próxima sección.

### **1.3. Racismo y genocidio: ejes fundamentales del proyecto nacional**

El auge del nacionalismo en los años cincuenta del siglo XIX, se basó en la idea de la raza como un elemento central para explicar la asimetría de las relaciones sociales entre conquistadores y conquistados. Este proceso dio como resultado la construcción de discursos hegemónicos que otorgaban legitimidad a las burguesías locales, excluyendo directamente a las comunidades indígenas del imaginario nacional. Por lo tanto, el término *raza*, se constituyó como una categorización sociológica utilizada por el Estado-Nación en ciernes para justificar las diferencias gestadas por el dominio colonial entre los descendientes de europeos e indígenas a partir de un argumento de tipo biologizador de la cultura y de las relaciones sociales.

En este punto nos interesa retomar los aportes de la antropóloga argentina Rita Segato (2006) quien sostiene que la distancia cultural de *Unos* respecto a la autoctonía de *Otros*, se debe al papel histórico del Estado como forjador de alteridades: es decir, se utiliza el “componente raza” (y otras categorizaciones sociológicas) como un elemento que conforma discontinuidades al interior del territorio, generando tensiones.

De este modo, el concepto de *formaciones nacionales de alteridad* empeñado por Segato (2007) en su obra “Identidades políticas/alteridades históricas: una crítica a las certezas del

pluralismo global”, nos parece central, ya que refiere a representaciones hegemónicas mediante las cuales se enfatizan *otredades*. Estas se conciben en el discurso oficial a través de disputas de sentido que son llevadas a cabo por los agentes estatales y las elites dominantes, siendo incorporadas a través de narrativas que conforman la matriz de diversidad del Estado-Nación (Segato 2007).

Entonces nos preguntamos, ¿cómo estaba conformada la matriz de diversidad en el caso de Argentina? Según lo expuesto hasta el momento, claramente se negó la pluralidad étnica existente de la población indígena que habitaba el territorio en disputa. Según lo determina Briones (1998<sup>a</sup>) en el caso argentino, se constituyeron tres lógicas simultáneas de formación de la alteridad: en primer lugar, la incorporación del “progreso” por el puerto de Buenos Aires, con el apoyo institucional de marcos legales que impulsaban la llegada de inmigrantes, junto con la expulsión del “atraso”, representada en la barbarie a través de una lógica de invisibilización y exterminio de los indios. Siguiendo esta lógica se constituyó, en segundo lugar, la idea de que el “desierto” debía ser europeizado y administrado por el Estado-Nación; y por último, se llevaron a cabo políticas de asimilación de los grupos subalternos mediante la conformación de misiones religiosas y ocupaciones militares (cabe aclarar que la descripción de las normativas que acompañaron este proceso es exclusivo del capítulo 2 que conforma este TFG).

Esas políticas segregacionistas de las diferencias culturales, es lo que llevó a Anibal Quijano (2003) a determinar que la *colonialidad del poder* se encuentra en la “cuestión nacional” de cada Estado. Esto es así porque la perspectiva eurocéntrica es adoptada por los grupos dominantes como propia, imponiendo un modelo europeo de formación del Estado que se organiza en base a relaciones coloniales, que nada tienen que ver con las experiencias latinoamericanas. Esta ontología de la nación en Argentina, se encontraba respaldada por el accionar de las instituciones estatales y era reproducida por la sociedad que permanentemente se hallaba en tensión con su diversidad interior. Por lo que, en el caso de la Argentina, “la ecualización cultural, a través de un proceso de producción de neutralidad étnica, fue percibida como una condición para el acceso a la *ciudadanía* (...)” (Segato, 2007: 27).

Se inscribe entonces un sentido de pertenencia de ciertos actores sociales y otros no, como es el caso de las sociedades indígenas. Por lo tanto, en palabras de Briones (1998<sup>a</sup>), la alterización es “(...) esa disyunción que de manera simultánea y necesariamente asimétrica, inscribe en las subjetividades a ciertos sectores como un Otro racial y/o cultural” (1998<sup>a</sup>:124). De esta manera, el término raza se convirtió en el signo de una desposesión cultural sobre la cual se extendieron los argumentos empleados para controlar a las poblaciones nativas y expropiar sus territorios. En este sentido, Segato (2007) sostiene:

“(...) raza es efecto y no causa, un producto de siglos de modernidad y del trabajo mancomunado de académicos, intelectuales, artistas, filósofos, juristas, legisladores y agentes de ley, que han clasificado la diferencia como racialidad de los pueblos conquistados. En otras palabras, la construcción permanente de la raza obedece a la finalidad de la subyugación, la subalternización y la expropiación: el orden racial es el orden colonial” (Segato, 2007:24).

En la Argentina, la matriz territorio-nación-estado (Briones 1998<sup>a</sup>) fue asistida institucionalmente por una “política indigenista”<sup>6</sup> basada en afirmar la soberanía estatal en el territorio indígena, erradicar las formas de vida “no civilizadas” y construir una nación “blanca y homogénea”. Por lo tanto, es sumamente importante en este punto de la investigación, afirmar que las políticas del Estado en ciernes estuvieron directamente correlacionadas con el racismo cultural y el genocidio hacia las poblaciones indígenas en función de la formación y expansión del sistema de acumulación capitalista. Las políticas estatales indigenistas de sometimiento del indio que se iniciaron en la década del ochenta del siglo XIX, utilizaron al genocidio como fundamento de la acción estatal, postura que asumimos y que es muy discutida aún hoy.

El mecanismo genocida y racializante funcional al proyecto nacional se desarrollaba de la siguiente manera: una vez apresados los indígenas eran trasladados y confinados en distintos espacios de encierro dependientes del Ejército y la Marina (como la Isla Martín García) con el objetivo de “civilizarlos”, donde los bautizaban y cambiaban sus nombres, para luego pasar al sistema de reparto que implicaba la distribución de manera forzada a emprendimientos productivos como estancias, viñedos, ingenios, etc. (Pérez, 2013).

Además, con el objetivo de introducir a la población indígena del “orden” nacional, se los dividió en pequeños grupos en establecimientos rurales al interior de las provincias o en reducciones, donde vivían bajo la autoridad de militares y/o religiosos. No sólo destruyeron, de esta forma, su organización política y cultural, sino además sus economías, ya que se los obligó a trabajar en el marco de relaciones laborales de tipo capitalistas; también se les impusieron costumbres cristianas y el abandono de su lengua natural (Bonatti-Valdez 2015).

En este marco vale que recuperemos dos masacres a indígenas en el siglo XX. Una, ocurrió en la reducción Napalpí en 1924 en el Territorio Nacionanl del Chaco, donde fueron bombardeados los integrantes del pueblo Qom (Toba) y Mocqoi (Mocoví) que solicitaban se les permitiera trasladarse a a los ingenios azucareros de Salta. La otra, ocurrió en 1947 y se conoce como la masacre de “Rincón Bomba” (localidad de Las Lomitas, Territorio Nacional de Formosa) que tuvo por víctima al pueblo Pilagá. En ambos casos, los asesinatos fueron perpetrados por delegaciones policiales y gendarmería, al reclamar los pobladores indígenas mejoras en las condiciones de trabajo agrario y agro-industrial en el norte argentino (Trincherro, 2009).

En este sentido, el genocidio fue utilizado como dispositivo político para crear las bases del moderno Estado-Nación. Además, encontró sustento en elementos como el *negacionismo* (entre otros) para manipular los hechos del pasado con el fin de invertir el rol de las víctimas y los

---

<sup>6</sup> Diana Lenton (2010<sup>a</sup>) hace al respecto la siguiente salvedad: “en mi trabajo de investigación propongo adoptar el término política indigenista para referirme a toda política de Estado referida a los que hoy llamamos Pueblos Originarios, independientemente de su contenido axiológico. En este sentido, la política indigenista argentina abarca no sólo las últimas normativas reconocedoras de derechos colectivos de los Pueblos Originarios, sino también, por ejemplo, las históricas leyes 215/1867 y 947/1878 que autorizaron la llamada “Campaña del Desierto”. De esta manera, evito llamar política indígena a la política de Estado (pese a que suele ser el término utilizado por el discurso estatal), para diferenciarla de la política indígena en tanto política de representación y estrategias de participación y/o autonomización de las organizaciones de militancia y/o colectivos de pertenencia de los Pueblos Originarios”. (Lenton, 2010<sup>a</sup>: 58).

victimarios, además de liberarse de la condena social y de las responsabilidades jurídicas que estos actos conllevan. Es por ello que, aún hoy, el Estado argentino niega haber llevado a cabo las matanzas mencionadas y otras vejaciones a la población indígena. Sin embargo, se desarrollan en la actualidad dos juicios penales con causa de lesa humanidad por la masacre de Napalpí y Rincón Bomba.

Vale en este contexto que aclaremos que en el año 1945, la Asamblea General de las Naciones Unidas se expidió acerca del dominio de los Estados sobre los derechos humanos luego de los hechos acaecidos durante la Segunda Guerra Mundial. Casi un año más tarde, el 11 de Diciembre de 1946, en su Resolución N° 96 define al genocidio como *una denegación del derecho a la vida de los grupos humanos*», mientras que en otro apartado menciona que es aplicable a *«grupos raciales, religiosos, políticos o de otro tipo hayan sido destruidos por completo o en parte»*. Posteriormente, en 1948 se formaliza la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio que entra en vigor en Enero de 1951, mediante Resolución N° 1021. En la misma se reconoce al genocidio como un delito de derecho internacional y en su Artículo II se lo define como:

"cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial, o religioso, como tal:

- a) Matanza de miembros del grupo;
- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;
- e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo" (UN 1951:296).

La Argentina adhirió a dicha resolución el 5 de Junio de 1956, durante la presidencia de Pedro Aramburu, gobierno que se dio en el marco de la dictadura cívico-militar llamada "Revolución Libertadora", que un año antes había derrocado a Juan Domingo Perón.

En este sentido, según el sociólogo Daniel Feierstein<sup>7</sup>, existen dos discusiones en torno a la categoría de genocidio: una de ellas es jurídica, y en este sentido el genocidio es el aniquilamiento sistemático de un grupo de la población como tal. La otra es sociológica, y piensa al genocidio como la destrucción de las relaciones sociales en el conjunto de la sociedad a la cual va dirigido. De este modo, las estructuras socio-culturales sobre las que operan las prácticas genocidas, está íntimamente relacionado con procesos de construcción de sentido que tiene en su poder las retóricas dominantes.

Por ende, y según esta clasificación de Feierstein, el genocidio no sólo opera a través de las fuerzas militares, sino que lo hace a través del discurso dominante, del sentido común, de los medios

<sup>7</sup> Entrevista del Diario Página 12, publicada el 3/08/2003, consultada el 7/09/2016. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-23613-2003-08-03.html>

de comunicación, de los libros de historia, de los museos, de los actos escolares. Así se encuadran las formaciones nacionales de alteridad, por lo que toda valoración de la diferencia cultural y/o étnica siempre ha estado fuertemente permeada por su “diferencia constitutiva” respecto de los valores, creencias y costumbres vigentes en la sociedad culturalmente legítima.

En esta construcción discursiva del “nos-otros nacional” (Briones 1998<sup>a</sup>) hay una fuerte desconfianza en el “otro”, que es excluido como un sujeto que no puede integrarse bajo la matriz territorio-estado-nación y se lo expulsa (deportación). En Argentina, la noción del “crisol de razas” pretendía mostrar una concepción de sociedad “abierta”, cuando en realidad se pretendía una solución final a la cuestión indígena. Así, la deportación se transformó en una de las técnicas que se aplicó en muchos casos, entendida como un espacio de desconocimiento de los derechos reconocidos a los individuos; como una fase de “supervivencia”; un lugar de tránsito en el que el individuo carece absolutamente de la protección de su propio estado. Bajo esta lógica se crearon, *campos de concentración* como un lugar de disciplinamiento, de “normalización” de la excepcionalidad indígena en la Argentina (Ferro, 2017).

Durante el debate académico sobre *genocidio* expuesto por distintos intelectuales argentinos en la Revista CORPUS 2011 (Tamagno *et. al.* 2011), tanto Walter Delrío como Ana Ramos afirman que es sumamente importante poner en discusión la categoría genocidio y generar nuevos marcos de interpretación, que tengan como objetivo un carácter denunciante además de reestructurar nuevos grupos de pertenencia. Es decir, plantear este debate como un ejercicio de memoria social, que gire en torno de un diálogo intercultural que busque conversar con las experiencias indigenistas. Para ello, sostiene Liliana Tamagno (*et. al.* 2011), es esencial comprender que el genocidio cuenta con un plan sistemático del Estado apoyado por la burguesía y que es constitutivo de las relaciones capitalistas de producción.

Además podemos encontrar normativas y políticas de Estado, que aún, profesan discursos racistas o hegemonzadores que niegan la existencia de derechos particulares a las comunidades indígenas. Esto es posible ya que no se reconocen estas prácticas como genocidas, en tanto que no aluden a una extinción física, sino que más bien intentan englobarlo bajo la categoría de *etnocidio* entendida como “acabamiento cultural” (visión reduccionista). Uno de los elementos que conforman (aún hoy) este proceso negacionista, es la imagen que “crearon” de los indígenas aquellos que forjaron el destino de la nación durante la construcción del estado argentino a fines del siglo XIX (Lenton 2010b).

Este debate, nos lleva a considerar que los procesos genocidas se hallan interpelados por una *construcción de sentido*, en tanto que los mismos, encuentran contenido en meta-discursos hegemónicos o narrativas dominantes oficiales para justificar retóricamente cada acto perpetrado por un Estado. Así, esta clase de discursos, es trasladado al ámbito institucional, logrando naturalizarse en la cotidianidad de la sociedad civil. Entonces, con el apoyo de la opinión pública y las elites dominantes, se encuentra completa la estrategia para invisibilizar los derechos del “otro” y claramente poder dominarlo. Esta invisibilización hegemónica, se construye desde el Estado bajo nociones

universalizantes, y se impone sobre las particularidades económicas, políticas y culturales de los pueblos considerados históricamente como subalternos (Ferro, 2017).

En este sentido, en la matriz territorio-nación-estado no se incluye la diferencia indígena ya que se trata de valores, creencias y costumbres que no encajan con la idea de la cultura hegemónica legitimada (que es la impuesta por Occidente). Por eso es que, en la próxima sección, nos interesa explorar aquellas prácticas que inscriben la diversidad como *diferencia*, en el tipo de ordenamientos sociopolíticos que adscriben al modelo de “nación-como-estado” (Briones 1998). De este modo, veremos cómo se inicia un período de integración de lo indígena pero que lejos está de incorporar cuestionamientos específicamente étnicos lo que se tradujo en un periodo de aculturación. Este será el tema a tratar en la próxima sección.

#### 1.4. El valor de lo étnico: grupos sub-alternos conscientes de su diferencia

Aquí nos parece importante explicar la conexidad entre etnicidad y nación para comenzar a desentramar porque los grupos sub-alternos quedan subsumidos a proyectos estatales homogeneizadores que excluyen la diversidad de su diferencia. Para ello, retomamos los aportes al respecto de Claudia Briones (1998<sup>a</sup>) quien parte de una idea de Brackette Williams que sostiene que “(...) la etnicidad del sector culturalmente hegemónico dentro de la sociedad nacional” (1998<sup>a</sup>:122), es lo que genera tensiones con los sub-grupos de la nación o “comunidades imaginadas” como las denomina Benedict Anderson (1993) ya que no todas se imaginan del mismo modo debido a que cada una posee su especificidad.

Ahora bien, desde el punto de vista de Ana Alonso (1994 citada en Briones 1998<sup>a</sup>) –como para Williams- “el nacionalismo es solo en parte efecto de proyectos totalizadores y homogenizadores de formación estatal” (1998a:122), y sólo “en parte” porque la formación estatal también se concibe de proyectos particularizantes que producen, de modo jerárquico, grupos con mayor o menor estima social y privilegios dentro de la comunidad política. Entonces,

“serán precisamente estas categorías de *otredad* –y no las de mismidad `nacional`- las que operen bajo la forma de *etnicidades* dentro de una comunidad política envolvente que, cuanto más efectivamente (de)marque *otros internos*, más exitosamente inscribirá la existencia de una identidad nacional como norma que, en palabras de Alonso, tiende a permanecer invisible o, en verdad, desmarcada” (Briones, 1998a:123).

Esta idea de “norma desmarcada” se basa en una concepción hecha por Stanley Lieberson (en B. Williams 1989) llamada “metonimias identificatorias”, quien sostiene que sólo un sector de la población, una *parte*, puede representar al *todo* de la identidad general, de modo que cuando otros contingentes poblacionales (que serían *los otros internos*) busquen constituir el eje de la metonimia, se generen tensiones y conflictos. Es decir que, tanto el concepto de raza como el de etnia, se utilizan para categorizar grupos con mayor o menor inclusividad, recreando históricamente “*estándares metaculturales*” (Raymond Williams 1990 citado en Briones 1998a) para establecer, por ejemplo, qué

es cultural y que no lo es, qué es étnico y que no, de manera que todos los grupos se reconozcan bajo un mismo proyecto político. De este modo, se pretende homogeneizar las diferencias étnicas.

En Argentina, esto se tradujo en políticas integracionistas de aculturación a mediados del siglo XX. En este sentido, el Estado incorporó la presencia de nuevos actores sociales a la ciudadanía, sin embargo, los indígenas fueron ubicados de manera subordinada, como campesinos por ejemplo. En el ámbito académico, paralelamente, comenzó a cuestionarse la noción biologizadora predominante hasta el momento de las relaciones sociales (ligada al concepto de raza). Surge entonces la noción de *etnia* dando un giro evidente en las políticas estatales de los Estados latinoamericanos respecto de sus poblaciones indígenas en el marco de relaciones productivas de acumulación capitalista.

De este modo, Héctor Díaz Polanco (1981), nos advierte que es muy común suponer que tanto etnia como clase son conceptos dicotómicos, sin embargo, esto es erróneo ya que cada una de estas categorías son históricamente formadas y transformadas por las estructuras sociales. Por lo tanto, en palabras de Díaz Polanco (1981), hay que distinguir primero entre dos nociones que habitualmente se confunden, como son la etnicidad (o lo étnico) de la etnia (o grupos étnicos). Lo adecuado sería admitir, sostiene el autor, que todo grupo social posee su etnicidad propia, es decir, que existen grupos socio-económicos que poseen su propio sistema de tradiciones culturales y normativas, su forma de organización, etcétera. Por lo que, todo sistema clasista posee una dimensión étnica propia, lejos de reducirse exclusivamente a las condiciones económicas dentro del proceso productivo, sino que además involucra las formas de organización política y las estructuras ideológicas específicas.

Ahora bien, los elementos que conforman la naturaleza de una clase permiten desarrollar formas de identidad y solidaridad en diversas escalas, puesto que se pueden constituir en base a condiciones económicas comunes, proyectos políticos o a partir de componentes étnicos. Cuando esto ocurre, estamos en presencia de una etnia o grupo étnico.

Así, pues, como sostiene Briones,

“la etnia o el grupo étnico se caracterizan por ser un conjunto social que ha desarrollado una fuerte solidaridad o identidad social a partir de los componentes étnicos. Esta identidad étnica le permite al grupo, por otra parte, no sólo definirse como tal, sino además establecer la `diferencia` o el contraste respecto a otros grupos” (1998a:8).

De esta manera, siguiendo a Díaz Polanco (1981), se establece que la etnia no es la depositaria exclusiva de la etnicidad, sino que se trata de un conjunto social que ha desarrollado formas comunes de identidad basándose en componentes étnicos. Y que la etnicidad no puede estar ajena de los sistemas clasistas ya que se trata de uno de los componentes de la clase en su formación concreta. Es por ello que, resulta sencillo inferir que una cosa no se deduce de la otra.

Sin embargo, aporta Díaz Polanco que “puede ser constante la existencia de una identidad que funda la "diferencia"; pero la naturaleza de esa identidad, en cada fase histórica, es impactada

por las transformaciones que sufre la estructura social” (1981:11), lo que supone además, la especificidad de tales fenómenos. De este modo, podemos afirmar que los grupos étnicos no son unidades autárquicas, sino que se relacionan en contextos reales de reproducción social e interacción.

Por lo tanto, a nuestro parecer y siguiendo la lógica otrificadora imperante, la *etnicidad* también se puede clasificar como una construcción socio-histórica de la diferencia que se ve transformada por diversos procesos de construcción hegemónicos de ecualización cultural.

Por ejemplo, en el caso del primer gobierno peronista (1946), la “cuestión indígena” quedó bajo la tutela estatal tratándose como un reclamo de la “clase trabajadora”:

“(…) ya fuese desde la denuncia de la sobreexplotación, o desde la idea más ampliamente compartida de que el trabajo ‘elevatoria’ (evolutivamente hablando) a los indígenas por sobre su lamentable situación presente. De cualquier manera, la amalgama entre el constructo “indígena” y su caracterización como “mano de obra” perdura hasta hoy, siendo la manifestación de una biopolítica centralizada en la disposición y administración de los cuerpos (Foucault 1976)” (Lenton: 2015:5).

Es decir que el indigenismo era visto en términos de justicia social, por lo que sus reclamos seguían inmersos en los parámetros del estado-como-nación, lo que supone además que las políticas de tipo racializante comenzaron a confundirse con el discurso de clases dejando de lado la especificidad del reclamo indígena.

Entonces, Díaz Polanco (1981) sostendrá que

“una nacionalidad constituye una formación clasista que desarrolla una identidad política sobre la base de componentes étnicos y que tiende a definir un proyecto de autodeterminación, precisamente porque se encuentra integrada en un espacio estatal que no acepta como propio; así, pues, su tendencia en cuanto movimiento nacional es a crear un Estado-nación distinto” (1981:14).

Esto es así debido a que no encuentran su identidad étnica, la diversidad de su diferencia representada en los discursos hegemónicos predominantes.

En este marco, Briones (1998a) subraya que la *etnicidad* está vinculada a dos cuestiones que no debemos confundir: en primer lugar, la *etnicidad como categoría*, tiene que estudiar la producción social y cultural de las asimetrías que se reproducen bajo proyectos universalizantes (como el de nación-como-estado), lo que supone una puja de poder entre los grupos dominantes y los subgrupos. Pero en este caso, cabe destacar que lo que está en juego son intereses, no etnicidad. Pensar eso es un error que nos puede dificultar el estudio de ciertos procesos de alterización; por lo que en segundo lugar, la autora menciona a la *etnicidad como una construcción socio-histórica* de alteridad, que lejos de tener peso propio e inmutable, o de ser un factor meramente instrumental, se va transformando de maneras no arbitrarias en y a través de procesos de construcción hegemónica.

En el caso argentino las políticas de aculturación, la idea del “crisol de razas” y el monismo jurídico internacional (Convenio 107 de OIT vigente en ese momento), hicieron que el período desarrollista de mediados del siglo XX estuviera sesgado por discursos que negaban la diversidad cultural indígena en pos de la incorporación de los ciudadanos como iguales. En este sentido, el

período de postguerra estuvo marcado por la idea de que “la ciudadanía consiste esencialmente en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales” (Kymlicka-Norman, 1994:3). Por lo tanto, como sostiene Lenton (2010<sup>a</sup>), para entender las políticas indigenistas del Estado argentino en este período, debemos ver que

“las variaciones en la representación pública y hegemónica en el discurso político argentino sobre indígenas, no obedecen a variaciones en las características o en las condiciones de vida de estos, sino en las agendas y debates de las elites políticas en relación con contextos que los exceden” (Lenton 2010:7)

En este sentido, durante los años sesenta y setenta del siglo XX, las políticas estatales de Latinoamérica se inscribieron bajo las corrientes dependencistas y desarrollistas. Cada de ellas tenía una perspectiva acerca de cómo se concebía a las “sociedades periféricas” desde la lógica capitalista de Marx y los supuestos de la ley del valor, lo que suponía además diferentes formas de concebir el desarrollo económico. Rodolfo Gómez (2012) en “Las teorías del Estado en el capitalismo latinoamericano” sostiene que estas corrientes surgen como consecuencia de dos hechos históricos importantes: en primer lugar, la consolidación mundial de dos bloques como Occidente y los países del Este; y por otro lado el ascenso de EE.UU. sobre Occidente luego de la Segunda Guerra Mundial. Sobre todo este último hecho tuvo especial importancia geopolítica, ya que marca el ascenso de EE.UU. sobre América Latina lo cual es esencial para centrarnos en el debate teórico del momento. Así, ya a mediados de los años cincuenta del siglo XX, se había prefigurado lo que sería el lanzamiento en los sesenta de la “Alianza para el Progreso” en Latinoamérica implementada solo para contrarrestar los efectos políticos de la Revolución Cubana.

Parafraseando a Piana (2012), dentro de las corrientes desarrollistas (etapa que se da en la Argentina durante el gobierno de Frondizi en el período 1958-1962), existe una visión más ortodoxa que supone que la apertura de los mercados y la creación de condiciones favorables para la inversión, implicaría per se la llegada de capitales extranjeros, generadores de empleo y desarrollo. Una visión más heterodoxa con una fuerte influencia de la teoría keynesiana supone, por el contrario, una presencia importante de las políticas estatales tanto en la promoción como regulación de la inversión, el empleo y la distribución del ingreso, necesarias éstas en el ciclo económico-productivo que impacta en la esfera del consumo. Desde esta postura, los problemas para el desarrollo se plantean en términos del vínculo desigual con el mercado mundial y en torno a los conceptos de centro-periferia (tesis del deterioro en los términos de intercambio de Prebisch 1979 y 1986).

Frente a esto, siguiendo el texto de Piana (2012), surgen tres corrientes críticas que conforman las llamadas corrientes de la dependencia (años 60 y 70):

1- en primer lugar, se encuentra la crítica de André Gunder Frank (1973 y 1979) quien sostiene que pese a la apertura de las economías locales a los mercados mundiales, ya existía una extracción del excedente de capital desde la periferia hacia el centro, sustentadas por las políticas de los estados nacionales en relaciones políticas de colonización. Es decir, que se privilegiaba “lo externo”, constituyendo un capitalismo periférico sin raíces propias.

2- en segundo lugar, autores como Dos Santos, Caputo y Pizarro (1972) sostenían que el problema de la dependencia con las economías centrales estaba relacionado directamente con la estructura interna de las sociedades latinoamericanas (es decir, el dominio de las burguesías locales) y con el factor “externo”, pero en menor medida. Aquí la tesis también se sustenta en la acumulación de capital por la transferencia de excedente a los países centrales, pero a diferencia de Frank, la consecuencia política de esto es la “teoría del desenganche” de los mercados mundiales.

3- Y por último, los autores Cardoso y Faletto, intentaron superar esta visión con el llamado “Tercer Enfoque”, donde el intercambio desigual es sustentado por condiciones estructurales tanto internas como externas. En este sentido, los elementos estructurales pueden ser modificados mediante acciones políticas desplegadas por los sujetos de la transformación.

Ambas corrientes, tanto desarrollistas como dependentistas, se encuentran de acuerdo en un cierto punto y el mismo está relacionado con la existencia de un intercambio económico desigual entre centro-periferia; sin embargo, ambas se inclinan hacia una interpretación distinta con respecto al rol del Estado en la formación de los precios.

Frente a estas visiones, los cuestionamientos de la CEPAL al modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico no abordaron específicamente la cuestión indígena. Sin embargo, abrieron la discusión en el ámbito de las organizaciones indígenas sobre las falencias del concepto de desarrollo elaborado por los países industrializados. En este sentido, el desarrollo indígena no es entendido del mismo modo que las culturas occidentales hegemónicas en el sentido de acumulación capitalista, sino que se basan en una relación armónica con la naturaleza que trae aparejado el bienestar físico, cultural y espiritual, tanto a nivel individual como familiar y comunitario. Por lo tanto, los indígenas o bien se incorporaban a estos modelos desarrollistas abandonando su “diferencia” identitaria, o bien quedaban al margen. Es por esto que sus culturas fueron consideradas inferiores o primitivas y por tanto, aplicando principios de integración o asimilación, se esperaba que mediante el apoyo de la cooperación al desarrollo evolucionaran y pudieran integrarse al resto de la sociedad, con los costes antes mencionados (como lo determina por ejemplo el Convenio 107 de la OIT) (Lenton 2010).

De este modo, vemos como políticas de reconocimiento multicultural son determinadas por grupos dominantes que demarcan la especificidad de algunos grupos e invisibilizan la diferencia particular cultural de otros. En este sentido, no se debe perder de vista en nuestro análisis que las políticas a favor del reconocimiento étnico, no se desvinculan de las estructuras sociales en la que está inmersa, lo que supone que los grupos indígenas se encuentran en desventaja ya que están inmersos en relaciones asimétricas de poder.

A partir de determinados hechos internacionales y debido a la creciente organización colectiva de los indígenas, comienzan a visibilizar en la esfera pública la especificidad étnica de sus reclamos tomando consciencia de su diferencia.

En este contexto, en los años 1971 y 1977 se reúnen en Barbados líderes indígenas y antropólogos para discutir sobre la situación colonial y de dependencia de los pueblos indígenas. Se consideraba, por aquel entonces, la necesidad de luchar por la liberación indígena, por los derechos humanos y por la eliminación del etnocidio (como acabamiento cultural). Alentados por estas reuniones y por la incorporación de representaciones indígenas en el Grupo de Trabajo sobre los Derechos Humanos de las Naciones Unidas comienza a formularse una teoría del etnodesarrollo. De este modo, comienzan a reflotar en la esfera pública conceptos de economía comunitaria (los cuales exigen respeto por las formas tradicionales de subsistencia en equilibrio con el medio ambiente), autonomía y autogobierno (Solá, 2015).

Esto empezó a provocar una conciencia, visibilidad y movilización indígena que sería un precedente en la lucha por el reconocimiento de sus derechos, tema a tratar en la próxima sección.

### **1.5. Aborignalidad y territorialidad: una reivindicación de lo autóctono**

Como veíamos al final de la sección anterior, surge en los años setenta del siglo XX una conciencia de la diferencia indígena que empieza a ser gestionada en el ámbito de la esfera pública.

Según hemos establecido, los distintos procesos vinculados a la conquista de la población indígena durante la construcción del Estado-Nación argentino y la expansión del modelo capitalista, han generado una frontera entre lo autóctono indígena y “lo nacional” como identidad hegemónica legitimizada. De esta manera, indicamos que se visualizó a lo indígena como “arcaico”, es decir, como parte del pasado. En este sentido, la autoctonía se convierte en algo peligroso, operando de manera “residual”, por fuera de la tradición determinada como legítima (Briones 1998<sup>a</sup>).

Al respecto, sostiene Briones (1998a) que:

“la incorporación de lo activamente residual (...) constituirá el mayor desafío para las prácticas (discursivas) que procuran mantener el control de la ‘tradición selectiva’. Es en este sentido que las tradiciones hegemónicas buscarán también contener lo que el signo *autoctonía indígena* tenga de ‘emergente’, esto es, de ‘significados y valores nuevos, nuevas prácticas, nuevas relaciones y tipos de relaciones (que) están continuamente siendo creadas’ para dar cuenta de y, muchas veces, poner en duda aquellos de sus aspectos arcaizados” (1998<sup>a</sup>:191).

Se da entonces una mercantilización de la diferencia que, parafraseando a Navarrete Saavedra (2010), el Estado se encargó de administrar. Así, la “gestión de la etnicidad” (Navarrete Saavedra, 2010:47) se dio en distintos períodos en América Latina:

1º durante la creación del Estado en el siglo XIX, con la incorporación simbólica de los indígenas en la “comunidad imaginada” (políticas colonialistas);

2º durante los años treinta (siglo XX) con el Estado desarrollista, en el cual se hará la incorporación de nuevos actores sociales a la ciudadanía del Estado donde los indígenas son

incorporados de manera subordinada, es decir como campesinos como por ejemplo (políticas de aculturación);

3º durante los años setenta y ochenta (siglo XX), resurge la cuestión étnica, en un escenario de economías globalizadoras y la posterior crisis del Estado desarrollista en América Latina y del Estado de Bienestar en Europa. Esto provocó la visibilidad del movimiento indígena: derechos culturales (con reformas jurídico-constitucionales) y empoderamiento político.

De acuerdo a este último punto, diremos que a partir de los años setenta (siglo XX), se comenzó a transitar una declinación de los nacionalismos, estando directamente este hecho relacionado con la globalización del capitalismo; al mismo tiempo que comienza a darse un escenario propicio del reclamo de los derechos indígenas y surgen en el ámbito académico los estudios étnicos.

En este escenario,

“el reclamo indígena se combinó con nuevos alineamientos entre movimientos políticos de raíz indígena, a menudo de base urbana, y movimientos campesinos u obreros; de éstos el más importante ha sido tal vez el katarismo, que aglutinó la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia” (Lenton, 2010:3).

Además,

“el devenir de otra clase de movimientos, como el Black Panther Party en EEUU, y el “mal ejemplo” del allendismo en su interacción con el movimiento indígena, las agencias militares de la región comenzaron a enfocar a la cultura como entidad ya no meramente descriptiva sino capaz de reformulaciones y potencialidades “subversivas”” (Lenton 2010a:4).

Es así como, en pocos años, las poblaciones subdesarrolladas indígenas pasaron a estar al centro de la atención política.

En este punto, consideramos importantes los aportes de Briones (1998a) sobre la aboriginalidad, concepto que nace como una reflexión antropológica a determinados hechos ocurridos en Australia, en torno a prácticas vinculadas con la visibilización de “la cuestión aborígena” y diversos procesos culturales que pretenden uniformizar sus especificidades.

Entre ellas, la autora recapitula que en 1972 en Canberra (Australia), se levantó una carpa al frente del edificio legislativo llamado la “Embajada Aborígena”, con el objetivo de destacar la entidad también “nacional” de los grupos nativos, conformando esto la primera manifestación nativa de alcance general.

Luego, en 1976 en la misma ciudad, se crea el Comité Consultivo Nacional Aborígena (CCNA) para asesorar al gobierno en asuntos que afectaran a ciudadanos nativos, cuyos representantes serían democráticamente elegidos por los mismos aborígenes. Un año después, se convierte en ley el Acta de Derechos Territoriales Aborígenes.

A partir de estos hechos ocurridos en Australia, se va esbozando entonces la dinámica y especificidad del término aboriginalidad, que influyó de modo casi directo en el comienzo de un

proceso de deconstrucción de lo culturalmente hegemónico; a su vez que fue marcando el rumbo en las organizaciones indígenas.

En Argentina, a finales de la década del sesenta, comenzaron a reunirse en Buenos Aires, pero también en otras ciudades del interior diferentes líderes indígenas del país para organizar cuestiones con fines sociales y de esparcimiento. Tras varias reuniones, y adecuándose a la nueva expresión organizativa en el contexto internacional, surge la idea de crear una estructura que nuclea a las Primeras Naciones Originarias del Territorio Nacional Argentino. Así se dan dos grandes parlamentos en territorio neuquino, uno en el año 1972 y otro en 1973, donde se expresan las bases para fundar finalmente, en 1975, la Asociación Indígena de la República Argentina (AIRA). Actualmente, esta asociación cuenta con la adhesión de comunidades indígenas de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán, San Luis, Catamarca, Jujuy y Córdoba<sup>8</sup>.

Además, por los años setenta, se reformulaba la idea de ciudadanía. Se trataba de una evolución natural del discurso político, ya que el concepto de ciudadanía estaba íntimamente relacionado con las exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria (Kymlicka y Norman, 1997).

Respecto a los nacionalismos, en la concepción de Anderson (1993), la nación moderna vivía un tiempo homogéneo vacío y el espacio social se distribuía en ese tiempo, que podía denominarse como “el tiempo del capitalismo”. Todo impedimento o resistencia al mismo, era considerado como un residuo pre-capitalista perteneciente al tiempo pre-moderno, es decir, a lo pasado. Chatterjee (2008) se separa de la concepción de Anderson (1993) al argumentar que esta visión de la modernidad es errática

“porque aunque las personas puedan imaginarse a sí mismas en un tiempo homogéneo y vacío, no viven en él. El espacio-tiempo homogéneo y vacío es el tiempo utópico del capitalismo. (...) El tiempo es heterogéneo, disparmente denso” (2008:62).

Esto es así ya que la narrativa nacional constantemente debe ser re-significada y construida en un proceso histórico que nunca culmina y que debe extenderse por toda la comunidad, logrando la unidad.

Además, frente a la visión andersiana, Chatterjee (2008) se opone afirmando que:

“si los nacionalismos en el resto del mundo tenían que escoger su *comunidad imaginada* a partir de ciertos formatos modulares que Europa y América les proporcionaban, entonces ¿qué se dejaba a su imaginación?” (2008:92).

Según la autora, el nacionalismo anti-colonial forja su soberanía al momento de dividir las prácticas sociales en dos campos: el material y el espiritual. El primero, es el de la economía, la ciencia y la tecnología, en el cual Occidente ha ratificado su superioridad. El otro, por el contrario, es un campo interior, que soporta los aspectos “esenciales” de la identidad cultural y es en el mismo

---

<sup>8</sup> Información extraída de la página oficial del AIRA. Disponible en: <http://www.aira.org.ar/> Fecha de consulta: 20/12/2018.

donde se debe resistir a la imposición del “universalismo occidental” para poder pensar nuevas formas del Estado.

En este sentido, el campo interior determinado por Chatterjee (2008) estaría representado por lo autóctono, es decir, por la aboriginalidad. De esta manera, sin soslayar la importancia clave de la autoidentificación, se debe resaltar que el rasgo distintivo de los pueblos indígenas es su aboriginalidad, es decir, la característica de ser los primeros habitantes –autóctonos– en los territorios que habitan y, por lo tanto, antecesores de los sucesivos procesos de ocupación y domesticación jurídica (Briones 1998a).

Además, la aboriginalidad se trata de una construcción social que busca la posibilidad de conformar una identidad que genere unicidad. Entonces, como todo proceso cultural, acontece bajo determinadas circunstancias políticas y económicas particulares. De este modo, se construyen distintas nociones de la aboriginalidad, que intentan intervenir desde afuera y hacia distintas “comunidades imaginadas” a través de diversos actores, por lo que es clave el peso adquirido por la autoctonía para diferenciar un grupo de otras grupidades (Briones 1998a).

Estas consideraciones son las que llevan a Briones (1998a) en su obra, a hacer referencia a construcciones contemporáneas de aboriginalidad, de modo que aún hoy, los Estados democráticos tienen la dificultad de explicar por qué la aboriginalidad todavía involucra una relación de subordinación de la cuestión indígena. Así, la autora se referirá a la *autoctonía* como el elemento que caracteriza el dilema político de los Estados-nación modernos (Briones 1998<sup>a</sup>). ¿Por qué? En el caso del Estado-Nación argentino, los discursos nacionales constituyeron la noción de una etnicidad fabricada y exportada desde el laboratorio europeo, como si fuese un todo homogéneo que debía encajar en el “ser nacional”.

Ahora bien, ¿estos lineamientos teóricos/discursivos fueron acompañados por una política estatal que se encargó de la segregación de la diferencia indígena?

Esta cuestión nos abre la discusión que se tratará en el capítulo siguiente que conforma este TFG, de modo que nos interesa (a los fines de esta investigación), analizar de una manera histórica-descriptiva cómo se fue construyendo la problemática del acceso a la tierra indígena desde un enfoque normativo. Por lo tanto, veremos cómo los textos jurídicos internacionales fueron de gran apoyo a los fines del Estado-Nación en la construcción de ese *otro interno*; además que influyeron en la construcción del actual entramado normativo que regula los derechos indígenas sobre sus tierras.

Según lo determina Segato (2007),

“(…) la lucha de los movimientos sociales inspirados en el proyecto de una ‘política de la identidad’, no alcanzará la radicalidad del pluralismo que pretenden afirmar a menos que los grupos insurgentes partan de una conciencia clara de la profundidad de su ‘diferencia” (2007:18).

Es decir, es relevante que en el reclamo de sus derechos, los indígenas partan de una esencialización de su diferencia, evitando que sus formas de ser Otro no se vean preformateados por identidades globales que no emergen en el seno de las historias nacionales.

Esto da origen a un debate, en torno a la transnacionalización de bienes culturales que por un lado refuerzan los nexos globales de las demandas indígenas, pero a su vez, refuerza la heterogeneidad dentro de la nación. Esto provoca, en palabras de Segato (2007), lo que representa un "proceso ambiguo" (2007:38) que por un lado, ayuda a afirmar los derechos de las minorías tomando herramientas del ámbito internacional, pero por otro, corre el riesgo de homogeneizar léxicos y valores culturales internos.

Las identidades políticas globales, según sostiene Segato (2007) acaban captando y reformateando (por su disponibilidad planetaria) emergencias de raíz local. Pero como aspecto positivo puede remarcarse que crean un soporte nominativo para la construcción de comunidades a partir del reconocimiento de un sufrimiento compartido.

## Capítulo 2. Historización normativa de los derechos indígenas en el Estado-Nación argentino

Según determinamos en el Capítulo 1, la construcción del Estado-Nación argentino a finales del siglo XIX, se consolidó sobre categorías sociológicas como *raza*, *etnia* y *nación-como-estado* que operan en marcos hegemónicos meta-discursivos de *otredad* que reproducen y recrean diferencias entre los “*otros internos*”.

Siguiendo esta lógica, la consolidación del modelo económico agro-exportador requería la expansión de la frontera agropecuaria, incorporando nuevas tierras, entre las que se encontraban aquellas pobladas por “los indios”. Las narrativas nacionales se encargaron a través de sus agencias de instalar la idea del “desierto” sobre aquellas tierras y de que los indígenas representaban el retraso y la “barbarie”. Bajo este justificativo distintas expediciones militares hicieron que los indígenas soberanos perdieran sus territorios, la gestión de sus recursos naturales, su sistema de auto-gobierno, sus costumbres e idiomas.

Esta negación sistemática de lo indígena, de lo autóctono, se enmarcó en un discurso apoyado por la clase política y económica dominante: primero con los lineamientos europeos que seguían los estados colonizados (etapa de ofensiva y sometimiento del indio); luego con las políticas de aculturación (etapa integracionista de la diferencia indígena). A partir de los años setenta del siglo XX, se produce un avance importante en la redacción de textos jurídicos, junto con la movilización colectiva de los indígenas conscientes de su “diferencia” y un proceso de de-construcción de los marcos interpretativos de la especificidad étnica.

En este sentido, el eje argumentativo de este capítulo es que la titularidad jurídica de derechos a los indígenas no otorga ni representa imperiosamente el sentimiento a una comunidad política (entendida como proyecto político común que extiende el arco de solidaridad de la Nación). Esto es así, debido a que se pierden las particularidades de los reclamos indígenas, además de que no los mismos no se condicen con el discurso de la cultura hegemónicamente legítima.

En este contexto, el objetivo de este capítulo del TFG, es describir el proceso normativo y la política estatal que gestionó de manera restrictiva la problemática del acceso a la tierra indígena. Para ello, haremos un análisis del defasaje existente entre la producción de textos jurídicos internacionales y la situación real de los mismos, teniendo en cuenta la anacronicidad existente entre la construcción del indígena como sujeto de derecho y la construcción de políticas estatales, en el marco de la reproducción de estándares meta-culturales de sentido (según lo describíamos en el capítulo anterior).

Es por ello que, de acuerdo a estos fines, hacemos una descripción/historización acerca de los antecedentes jurídicos que constituyen la actual problemática sobre el acceso a los territorios de soberanía indígena. Para esto, tomamos la normativa producida desde la conformación del Estado-Nación (a fines del siglo XIX) en adelante, ya que nos basamos en la idea expuesta en el capítulo

anterior sobre las formaciones nacionales de alteridad construidas desde la estructura estatal moderna.

Por lo tanto, reconocemos cinco etapas legislativas<sup>9</sup> que conforman las secciones de este capítulo:

1- la “etapa ofensiva/defensiva” va desde 1853 a 1870, en donde la preocupación del Estado era definir estrategias que a través de un plan sistemático de ocupación de las fronteras y territorios que ellos definían como “desiertos”, condujera a eliminar las causas de lo que llamaban “inseguridad” de la “ofensiva” indígena.

2- la “etapa de sometimiento/colonización” entre 1870-1924, en la cual las leyes defendían la necesidad de “reducir” a los indios y crear misiones, fomentando la eliminación de las “tribus” de los pueblos indígenas.

3- la “etapa de búsqueda de una política de integración”, es identificada por el período que va desde 1924 a 1974, donde la legislación se interesó por la situación socio-económica de los indígenas, sus derechos civiles y políticos y las causas de sus “levantamientos” (de acuerdo a la perspectiva estatal), pero amalgamando la “cuestión indígena” a los reclamos de la clase trabajadora. El paisano (renombre del indígena) era sinónimo de campesino pobre.

4- la “etapa de revalorización de la cultura indígena” va desde 1974 a 2000. La misma se determinó con el proceso favorable de visibilidad de los reclamos indígenas, que dejó el escenario propicio para que el Estado nacional adecúe su normativa interna. En este sentido, se introducen importantes derechos en materia indígena, convirtiéndose en sujetos de derecho, pero restringidos ya que existe un notable defasaje entre la discursividad normativa y la operativa estatal.

5- la “etapa legislativa de reconocimiento étnico vs. la redistribución social” que según nuestro criterio, va desde el año 2000 hasta la actualidad. Esta etapa, está caracterizada por el surgimiento de un nuevo eje en el reclamo que persigue el colectivo indígena, que busca desentramar la problemática existente entre dos variables que se creen erróneamente dicotómicas: el reconocimiento y la redistribución, lo que permite ver que aún hoy existen mecanismos estatales de otredad.

En este contexto, las identidades políticas globales (Segato 2007) otorgan un soporte nominativo que favorece la construcción de un sujeto indígena de derechos, pero el dilema está en que estas agendas globales acaban captando y reformateando demandas de raíz local, eliminando particularidades del reclamo indígena. Por lo tanto, el problema a plantear en este capítulo, recupera lo que Briones (2005) denomina como *neoliberalización de los estándares metaculturales hegemónicos*. Entendemos que éstos generan una mercantilización de los valores culturales, de la “diferencia” de su diversidad. Esto provoca una politización de las identidades indígenas en deterioro

---

<sup>9</sup> Para llevar a cabo esta clasificación por etapas, nos basamos en una publicación realizada en 1985 por el Congreso de la Nación argentina llamada “Tratamiento de la cuestión indígena” y coordinada por Susana Botte, pero que hemos modificado a los fines de este TFG por lo que la última etapa de periodización es de nuestra autoría.

de los derechos de igualdad social, de modo que desde el Estado se sostiene que las políticas de reconocimiento étnico y las de justicia social expresan una dicotomía, por lo que se abre la discusión acerca de la categoría de redistribución.

## **2.1. Etapa legislativa ofensiva/defensiva (1853-1870)**

Durante esta etapa, las políticas llevadas a cabo por el naciente Estado-Nación se caracterizan por ser racializantes, marcando constantemente una diferenciación con ese "Otro" pese a que el orden liberal imperante del momento tenía como base la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Por lo tanto, la política indígena de finales de los años ochenta del siglo XIX y principios del XX consolida "la desigualdad a partir de la diferencia como legitimación de la política por sobre la igualdad y la libertad inmanentes a la ciudadanía" (Lenton 2010a:6).

Además, el Estado-Nación argentino durante su proceso de conformación, estaba signado por ser un territorio extenso y de fronteras imprecisas, lo que obligó a los grupos de poder a definir (negociar) los límites del mismo y a lograr su reconocimiento internacional (Véase Mapa 2).

Según lo establece Martha Ruffini (2007), entre 1819 y 1821 el territorio del antiguo Virreinato del Río de la Plata

"se organizaba en las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Buenos Aires, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, Salta, La Rioja, Córdoba, Mendoza, San Juan y San Luis, en un proceso no exento de conflictos" (2007:90).

Ahora bien, los territorios que permanecían bajo el dominio indígena y habían sido barrera del avance español, a partir de la sanción de la Constitución Nacional de 1853 fueron definidos como "tierras nacionales", al estar situadas por fuera de los límites geográficos de las provincias (herederas de los territorios coloniales). En este sentido, Ruffini (2007) sostiene en su texto que

"las tierras de propiedad nacional eran todas aquellas situadas dentro del territorio de la nación y que no tuvieran dueño actual: para la concepción ideológica dominante, el dominio indígena no era reconocible como soberanía y el gobierno podía despojarlos de ellos alegando 'ausencia de civilización'" (2007:91).

Esas zonas abarcaban, en líneas generales, las actuales Chaco, Formosa, Neuquén, La Pampa y el sur de los Ríos Colorado y Negro hasta el Cabo de Hornos.

El proceso de construcción del Estado fue conflictivo, enmarcado en un proyecto nacional unificador y centralizado "desde arriba". Por lo tanto, la apropiación de las fronteras territoriales significó para el Poder Ejecutivo Nacional, resolver la ocupación definitiva de las regiones chaqueña, pampeana y patagónica. Estas dos últimas, estaban habitadas por grupos de indígenas araucanos, tehuelches y ranqueles, entre otros (Lenton 2010a). Las primera estaba habitada, entre otros, por mocovíes, tobas (Qom), wichis, guaraníes, vilelas, en tanto que en las dos últimas, estaban grupos

de indígenas que las fuentes de la época denominaban pehuelches, manzaneros, ranqueles, llanamases o salineros, tehuelches, onas (selknam), etc.

Específicamente, el artículo 67 inciso 15 de la Constitución Nacional de 1853 establecía, en referencia a las atribuciones del Congreso: “proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo”. De este modo, se establecía la base jurídica-legal para la implementación de políticas de exterminio y/o de integración mediante la “vía pacífica” de la población indígena. La Iglesia Católica actuaría de manera totalmente funcional a los intereses estatales convirtiendo mediante diferentes acciones a los pobladores indígenas al cristianismo, debiendo abandonar estos sus ritos.

Incluso, la Carta Magna consideraba a los aborígenes como argentinos iguales, negando el reconocimiento a la “tribu” como organización política autónoma, con el rango de nación como había ocurrido en tiempos de la corona española (Levaggi, 2000).

La necesidad de asegurar la frontera llevó al Estado-Nación a intentar homogeneizar constantemente los espacios habitados por los indígenas de Pampa, Patagonia y Gran Chaco. Pérez Zavala, recupera la distinción de diversos autores en la temática para remarcar la diferencia entre “indios amigos”, “indios aliados” e “indios enemigos”. Los primeros era aquellos que, desde tiempos coloniales o a lo largo del siglo XIX y por distintas razones, habían quedado instalados en los destacamentos de la frontera de avanzada y, por tanto, estaban sujetos a las decisiones de las autoridades militares. En cambio, los indígenas aliados y enemigos eran soberanos y desde esa condición sostenían su distanciamiento político-territorial frente a los cristianos. Mientras unos llevaban adelante tratados de paz, otros desplegaban malones como estrategia de posicionamiento interétnico. Acciones que eran dinámicas y coyunturales (Pérez Zavala 2014).

Como sostiene Diana Lenton (2010a), existieron algunos siglos de convivencia entre el Estado colonial primero y el Estado argentino después y los pueblos indígenas soberanos, expresados en “Tratados con los indios”, que

“tuvieron un lugar principal en la política militar. Al principio eran orales y seguían pautas de celebración acordadas (...) a los usos de los pueblos originarios; más tarde comenzaron a ser escritos, a medida que el Estado comenzó a imponer sus condiciones y su estilo político” (2010a:32).

Los “tratados de paz” fueron traicionados sistemáticamente por el Estado-Nación. En 1867, se sancionó la Ley 215 que representó un antecedente legal para avanzar en la ocupación de las tierras sobre los ríos Negro y Neuquén y que se superpuso con los tratados firmados posteriormente con las distintas agrupaciones indígenas. La ley 215 hacía referencia a las distintas políticas que debían seguirse frente a los indígenas “voluntariamente sometidos” y a los “sometidos por la fuerza”. En ambos casos la autorización definitiva acerca de los territorios que se les otorgasen la daría el Congreso Nacional,

“estableciéndose de manera explícita que los convenios debían evitar interpelar a la contraparte nativa como “naciones” indígenas, a fin de hacer evidente que dichos acuerdos no podían adquirir el carácter de tratados internacionales” (Briones y Delrío 2002:48).

Entonces, durante este período (1850-1870) se mantuvo una postura primero defensiva, y luego ofensiva del territorio, que consistió en el avance discursivo sobre la Pampa y la Patagonia mediante formas legales de organización del colectivo indígena, redimensionando selectivamente fronteras sociológicas (basadas en la raza) al interior de la Nación (Lenton, 2010<sup>a</sup>).

Sin embargo, como sostiene Ruffini (2007),

“(…) el dominio estatal sobre la totalidad del territorio argentino a partir de las conquistas militares en el sur y nordeste argentinos (...) no se tradujeron en una real y efectiva integración de estos espacios ni de sus habitantes al cuerpo político nacional” (2007:82) centralizado que se pretendía.

En este sentido, fue que el Estado-Nación en ciernes llevó a cabo políticas estatales a favor de la colonización y sometimiento de los indios, en concordancia con el proyecto político, económico y cultural exportado desde Europa que perseguía firmemente la consolidación del “orden” y el “progreso”.

## **2.2. Etapa legislativa de sometimiento/colonización (1870-1924)**

La ejecución a fines del siglo XIX de las campañas militares, de carácter genocida, conocidas como “Conquista del Desierto” (en Pampa y Patagonia entre los años 1879 y 1885) y “Conquista del Chaco” (entre los años 1870 y 1911), se sustentaron en la construcción del indígena como supuestamente “bárbaro”, “belicoso” y “enemigo interno” (Trincheró, 2009), por lo que la metáfora del “desierto” fue clave para legitimar estas conquistas.

Es decir que, se construyó un discurso predominante en nombre del *nacionalismo*, apoyado por las instituciones estatales y la burguesía local, que necesitaban la eliminación del indígena y la ocupación de sus territorios para consolidar la incorporación del Estado-Nación en ciernes como “granero del mundo” en la economía internacional.

Como ya dijimos, la base del modelo agro-exportador, dependía de la expansión de la frontera agropecuaria que requería la incorporación de nuevas tierras, entre las que se encontraban aquellas pobladas por “los indios”, perdiendo los mismos toda soberanía sobre sus territorios.

En este sentido, primero fue la “Zanja de Alsina”, nombre que adquirió por el creador del sistema Adolfo Alsina, quien fuera Ministro de Guerra y Marina del presidente Nicolás Avellaneda entre 1876 y 1877. Este sistema se edificó sobre la base de fosas y fortines construidos al oeste de la provincia de Buenos Aires sobre la línea de frontera de los territorios bajo el control del gobierno federal, y tenía como objetivo “evitar los malones indios” en el interior de la misma.

Luego, con las campañas militares comenzó un proceso de sometimiento del *otro interno*. Uno de los principales ejecutores de las “expediciones militares” (como la llamaban los escritos legales) fue Julio A. Roca, Ministro de Guerra y Marina, quien dirigió por los años 1878-1879 la mal denominada *Campaña del Desierto*. A través de esta ofensiva, el Estado se impuso militarmente

frente a diferentes organizaciones indígenas. Mediante un plan sistemático y con una moderna armamentística inglesa, el General hizo que el territorio nacional se extendiera 15.000 leguas cuadradas. Esto era acompañado por un discurso oficial que proclamaba el salvajismo de los indígenas bajo la idea del malón (Lenton, 2010a).

Las expediciones militares mencionadas se concretaron mientras la República Argentina era presidida por Nicolás Avellaneda. El Congreso Nacional, legitimado por la prédica de Estanislao Zeballos y el ministro de Guerra y Marina, sancionó la Ley 947 que autorizaba la concreción del corrimiento de la frontera nacional hasta el Río Negro. Esta Ley del 5 de octubre de 1878 fue dictada como reglamentación y ejecución de la N° 215, de 1867. Establecía las primeras mensuras a realizar y las primeras enajenaciones de la tierra a incorporar para solventar financieramente las campañas militares. Aquí no se hacía ninguna referencia a las tierras que serían otorgadas a los grupos originarios que se presentasen, sólo se menciona el "previo sometimiento o desalojo de los indios bárbaros de la pampa" (Briones y Delrío 2002:48).

La construcción del marco jurídico para regular el plan colonizador y la enajenación de tierras fue dirigido a tres tipos de interlocutores, según lo determinan Briones y Delrío (2002): a. los inmigrantes; b. potenciales compradores de grandes extensiones de tierras; c. pequeños propietarios.

En cuanto al primer punto mencionado, importante fue la Ley 817 de "Inmigración y colonización" del año 1876 conocida como "Ley Avellaneda" establece que el Poder Ejecutivo "dispondrá la exploración de los territorios nacionales y hará practicar la mensura y subdivisión de los que resultaren más adecuados para la colonización" (art. 64). Se estipula explícitamente, además, que

"el Poder Ejecutivo procurará por todos los medios posibles el establecimiento en las secciones, de las tribus indígenas, creando misiones para traerlas gradualmente a la vida civilizada, auxiliándolas en la forma que crea más conveniente, y estableciéndolas por familia en lotes de cien hectáreas" (art. 100) (Briones y Delrío 2002: 54).

En cuanto a la normativa que reguló los intereses de potenciales compradores de grandes extensiones para pastoreo y agricultura, en 1882 se decretó la ley 1265 de "Venta de Tierras Fiscales". Luego de dividir las tierras de propiedad de la Nación en tres secciones -formadas por los territorios de la Pampa y la Patagonia, Chaco y Misiones (art. 2)- esta ley establece

"que todas las tierras a enajenar deberán estar previamente mensuradas (art. 3). La venta de tierras destinadas al pastoreo no excederá las 250 mil has por vez (art. 12 inc. 1), al precio de veinte centavos por hectárea (500 por legua) en la Pampa y la Patagonia (art. 12 inc. 3), y treinta centavos por hectárea (750 por legua) en el Chaco (art. 12 inc. 4). Cada comprador podrá adquirir hasta 40 mil has en 4 lotes contiguos (art. 12 inc. 7) en subasta pública publicitada con suficiente antelación" (Briones y Delrío 2002: 54).

Si bien estas leyes establecían una superficie máxima para la producción ganadera, esto no desalentaba en absoluto el latifundio.

En 1884, el ya proclamado presidente Julio A. Roca, envió al Congreso Nacional el proyecto de ley que autorizaría a su gobierno a realizar la “Conquista del Desierto del Norte”, aun cuando todavía no se había concluido la del Sur. La estrategia oficial fue presentar esta segunda conquista como pacífica:

“si bien puede atribuirse la propaganda roquista de esta campaña que la presentaba como un ‘paseo militar’ sin víctimas, (...) es más posible que se debiera al deseo de apaciguar una opinión pública que se encontraba sensibilizada por lo que se había visto durante las campañas patagónicas” (Lenton 2010a: 36).

Este mismo año, se sancionó la Ley 1501 de “Concesión de Tierras Públicas para Ganadería” conocida como "Ley Argentina del Hogar", que constituía el conjunto de normas dirigidas a ubicar "argentinos sin tierra y extranjeros dispuestos a la pronta ciudadanía” (Briones y Delrío 2002:55).

Además, se dicta la Ley 1532 de “Organización de los territorios nacionales” que divide los recientemente ocupados territorios indígenas, de la inicialmente denominada Gobernación de la Patagonia en varios Territorios Nacionales: La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. También establece los límites de los territorios de Formosa y Chaco (aún cuando los mismos seguían habitados por indígenas soberanos) y de Misiones y Los Andes (afectados a fuertes conflictos entre las jurisdicciones provinciales y las pretenciones del Estado nacional). Estos Territorios Nacionales darán cuenta de un sistema de ciudadanía restringida hasta su conversión en provincias hacia mediados del siglo XX (Ruffini 2007). Como sostiene Ruffini

“(...) a lo largo de su existencia, las nueve gobernaciones conocidas como Territorios Nacionales constituyeron una creación pensada, organizada y financiada por el Estado, que sostuvo bajo su férula a estas gobernaciones, carentes de autonomía por casi setenta años” (2007:83).

De esta manera, se operó con esta normativa con el fin de profundizar la enajenación de las tierras bajo un supuesto perfil productivo, que ahondaba la subordinación de los habitantes en los Territorios Nacionales como “otros internos”. No solo eso, sino que además, se fueron creando más normativas dirigidas a subvencionar proyectos estatales, que procuraban atender intereses corporativos a favor del latifundio. Por ejemplo, para el primer caso podemos mencionar a la ley de Empréstito N° 947 de 1878, la cual buscaba pagar con tierras a quienes financiaran la Campaña del Desierto. En cuanto a la satisfacción explícita de intereses corporativos, se promulga en 1885 la Ley 1628 de "premios militares", que será derogada por la ley 3918 del 15 de mayo de 1900. La misma establece:

“asignación de variadas extensiones de tierra a los rangos de jefes y oficiales del Ejército expedicionario. A la tropa, por ejemplo, se le asignan lotes de 100 hectáreas y un cuarto de manzana en el pueblo, siguiendo las estipulaciones de la ley de inmigración (art. 3). Paralelamente, se entregan los víveres e instrumentos necesarios para sobrevivir durante los primeros momentos de la radicación (art. 5). Ni bien se termine la mensura, se prevé extender el título de propiedad en carácter de premio por los servicios prestados (art. 4)” (Briones y Delrío 2002:57).

En cuanto a las leyes destinadas a regular el acceso a la tierra tanto de pequeños y medianos productores como de grandes propietarios, la Ley 4167 del año 1903 de Régimen de Tierras Fiscales presenta tres observaciones interesantes:

“según el Art. 15, no será posible enajenar las tierras que contengan depósitos conocidos de sal, minerales, hulla, petróleo o fuentes de aguas medicinales. Se perfila, de este modo, la idea de propiedad estatal del suelo, subsuelo y recursos naturales renovables y no renovables. El Art. 16 establece que "en lo sucesivo, la ocupación de tierra fiscal no servirá de título de preferencia para su adquisición", cláusula que perjudica a la gran cantidad de fiscaleros que podrían demostrar ocupación prolongada de ciertos lugares. Mostrando empero continuidad de perspectivas con normas anteriores, el artículo 17 estipula que el Poder Ejecutivo fomentará la reducción de "las tribus indígenas, procurando su establecimiento por medio de misiones y suministrándoles tierras y elementos de trabajo" (Briones y Delrío 2002:59).

Entonces, éstas fueron las leyes nacionales de colonización y de poblamiento que el Estado encaró con los primeros ensayos de organización política y administrativa, iniciados con la gobernación del Chaco en 1872, la de Patagonia en 1878 y la de Misiones en 1881, lo que conformó la base de los Territorios Nacionales de 1884.

Así, las mal denominadas “expediciones” o “paseos” militares fueron promulgados y legislados por el Congreso Nacional con el principal objetivo de exterminar al “indio” y “poblar” el territorio de mano de obra y capital extranjero, considerado esto como la base fundamental del progreso nacional. Además, para “ganar” tierras fértiles para la explotación rural, que consideraban “ociosas” en manos de la sociedad indígena.

Con lo anteriormente expuesto, vemos que se construía un discurso apoyado por la burguesía local y orquestado por el Ejército y la Iglesia Católica con la idea de una Nación sin comunidades indígenas, que fue trasladado al ámbito institucional de la sociedad en general, logrando naturalizarse en la cotidianeidad de la población. Esto propiciaba un desconocimiento, una *invisibilización del Otro*, que a su vez fue una estrategia para poder dominarlo. En este sentido, el Estado-Nación utilizó diversos recursos para asegurarse la “incorporación” del indígena a la “sociedad civilizada”. De modo que no solo perdían la soberanía sobre sus tierras con la expansión del modelo de acumulación capitalista, sino que además se producía una pérdida en su lengua madre, sus hábitos de vida, su organización socio-económica, su vínculo con la tierra, sus comunidades y el cacique como su representante.

La militarización de los indígenas aprisionados durante el avance del Ejército, la creación de misiones, reducciones y colonias fueron los mecanismos utilizados por el Estado para efectivizar la incorporación de los indígenas soberanos bajo el tutelaje estatal, obligándolos además al sedentarismo (Botte, 1985).

Un ejemplo de esto fue el tratado firmado entre el Estado y la tribu del cacique Catriel en 1875, que obliga a los indios a abandonar sus tierras y formar parte de la guardia nacional, sujeta a disciplinamiento militar.

En cuanto a los espacios que actuaron como campos de concentración, podemos mencionar los casos de La isla Martín García (1872-1886), Valcheta (1883-1890) y las reducciones indígenas del norte del país (1910-1950) (Musante, Papazian, Pérez; 2014). Con respecto a estas últimas, la primera fue Napalpí, creada en Chaco en 1911; luego se implementó Bartolomé de las Casas, en

Formosa, en 1914; y finalmente se establecieron las colonias Francisco Javier Muñiz y Florentino Ameghino, en 1936, en el actual suelo formoseño (Musante, 2018)

En este sentido, Marcelo Musante, Alexis Papazian y Pilar Pérez en su investigación presentadas durante el “IV Coloquio Anual de Diversidad en Ciencias –Ciencias Diversas, Prácticas Genocidas y Violencia estatal en Perspectiva Transdisciplinar” (Bariloche 2014), sostienen la importancia, por un lado, del rol de las diferentes agencias estatales al servicio de instaurar una “nación blanca y sin indígenas” fortaleciendo la matriz estado-nación-territorio para enmarcar la existencia de campos de concentración indígena. Y por el otro, cómo esto constituye la producción del espacio social ante la existencia de los campos que delimitan un adentro y un afuera, por lo que el campo se vuelve un umbral de pertenencia y de diversas marcaciones que afectarán la vida de los indígenas en diferentes momentos de la historia.

Además, como sostiene Lenton (2010b), “la centralidad de Martín García en la ruta de repartimiento (de indios)” (2010b:47) era algo que podría identificarse como un campo de concentración (más allá de su anacronicidad con lo sucedido durante la Segunda Guerra Mundial). Según la autora, este era

“(…) el paso previo a la redistribución definitiva de los prisioneros, aunque a veces se constituía en su destino final, especialmente para los ancianos y enfermos que no eran requeridos para el trabajo” (Lenton, 2010b:47).

Este período abre entonces un proceso de agencia estatal de neutralidad étnica, con políticas a favor de la llegada de inmigrantes al país (poblamiento) y se relega al indio como mano de obra forzada (por ejemplo en los ingenios azucareros de Tucumán).

Respecto al tutelaje estatal, la primera agencia específicamente abocada a “la solución de los problemas indígenas” fue la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios, dependiente de la Dirección Nacional de Territorios Nacionales, en el Ministerio del Interior. Fundada por decreto en 1916 para reemplazar un breve ensayo anterior (la Comisión Financiera Honoraria de la Reducción de Napalpí),

“condensó las expectativas de lo que en los debates de la época se denominaba el Patronato Nacional de Indígenas, es decir, la administración estatal –no religiosa- y centralizada –lejos de las elites locales- de la política indigenista” (Lenton 2010a:5).

Esta Comisión, nombró representantes en los Territorios Nacionales, que frecuentemente eran indígenas. Estos delegados cumplieron un rol importante que anticipó la movilización indígena, y a partir de la década del cuarenta construyeron una estrecha relación de la misma con el peronismo naciente (Lenton, 2010a).

### 2.3. Etapa legislativa integracionista (1924-1974)

Luego de estar asegurado el territorio por parte del Estado nacional, el proceso de conquista se complementó con un discurso de invisibilización de la diversidad de los pueblos indígenas y pasaron a generalizarse bajo la idea de “tribus” o “indios”, borrando así las diferencias entre los distintos pueblos que habitaban los territorios ocupados por el Estado argentino. Ese Otro construido como inferior e incivilizado, fue reemplazado en la historiografía oficial por la imagen de una Argentina conformada por habitantes que bajaron de los barcos provenientes de Europa (Briones, 1998a).

A pesar de que estas narrativas nacionalistas querían imponer la idea de “una lucha victoriosa contra el indio” no hay que dejar de mencionar que la resistencia indígena ante la imposición de la lógica de acumulación capitalista, se hizo escuchar en la región chaqueña con las rebeliones armadas de 1905 y 1907 y las milenaristas de 1924, 1933 y 1935 que fueron sangrientamente reprimidas (Maidana *et. al.* 2009).

La masacre de Napalpí en 1924 en el Chaco, durante la presidencia de Marcelo Torcuato de Alvear (Unión Cívica Radical), perpetró la matanza de integrantes del pueblo Qom (Toba) y Mocqi (Mocoví). Estos asesinatos fueron consumados por delegaciones policiales y gendarmería, al reclamar los pobladores indígenas mejoras en las condiciones de trabajo agrario y agro-industrial en el norte argentino (Trincherro, 2009). Esta reducción era resultado de una política de asentamiento territorial de la población sobreviviente de las campañas de exterminio en el norte del país. Según datos del Censo realizado en 1913 por la propia administración de la reducción, residían en la misma 344 tobas, 312 mocoví y 38 vilelas, lo que conformaba una población total de 694 indígenas. Tres años después, la población de la reducción ya alcanzaba un total de 1600 habitantes (Trincherro, 2009).

Lo que provocó el malestar entre los indígenas explotados fue un decreto del entonces gobernador del Territorio Nacional del Chaco, Fernando Centeno (según Ley 1532 del año 1884 donde se dividía al Gran Chaco entre las gobernaciones de Chaco y Formosa), que prohibía la salida de los integrantes de la reducción del ámbito del Territorio Nacional. Con ello impedía que los mismos migraran como mano de obra a los ingenios azucareros del ramal salto-jujeño dado que por entonces los industriales algodóneros del Chaco también los requerían.

Pese a que había un proceso de expansión en la industria, las condiciones de trabajo para los indígenas eran pésimas y muy mal pagas. Es por ello que la población de la reducción se refugió en el monte El Aguará, al este de la reserva, manifestándose en huelga. Como sostiene Musante, “la ocupación del espacio público por parte de los indígenas rebelados generó discursos xenófobos en la prensa local y de Buenos Aires” (Musante, 2018: 90). Entonces, con la excusa de una “sublevación de los indios”, Centeno, dio la orden de proceder a reducirlos en una maniobra en la que participaron más de 130 policías que rodearon el monte, y desde un avión biplano se arrojaron sustancias químicas para incendiar la toldearía que los albergaba. Cuando hombres, mujeres y niños comenzaron

a salir desarmados para escapar del fuego, los acribillaron a balazos. Se estima que murieron un total de 423 indígenas en esta masacre perpetrada bajo órdenes estrictas del Poder Ejecutivo.

Gran repercusión ganó, en noviembre del 2004, un juicio por 116 millones de dólares de la etnia toba contra el Estado argentino como reparación histórica por aquella masacre. Hasta el New York Times se hizo eco de la demanda presentada ante el Juzgado Federal de Resistencia. En mayo del 2005, el gobierno de Néstor Kirchner rechazó la demanda en términos que los aborígenes repudiaron "por su virulencia, discriminación, racismo e inhumanidad". Lo hizo a través de la Procuración del Tesoro de la Nación, cuyo dictamen afirmaba que los tobos no constituían una etnia y que la masacre de Napalpí no podía considerarse crimen de lesa humanidad<sup>10</sup>.

En la actualidad, se desarrollan investigaciones que son la médula de la reconstrucción histórica y judicial de la masacre que se enmarca en una causa de lesa humanidad, basada en el testimonio de las familias de los muertos y el relato de dos sobrevivientes de la masacre.

Retomando nuestro análisis, para finales del siglo XIX y principios del XX se abre una etapa integracionista, sesgada por la existencia de una aculturación apoyada en la idea del "melting pot" (o "crisol de razas" en Argentina). Es decir, durante el tutelaje estatal iniciado en la época peronista, la "cuestión indígena" fue absorbida por un discurso de clases. Por lo que durante los dos primeros gobiernos de Juan Domingo Perón (1946-1955), se inicia en la Argentina una política estatal con énfasis en los derechos laborales de los indígenas en tanto "pueblo trabajador" y en la recuperación de sus tierras bajo el paraguas de la lucha contra el latifundio, sin que se diera lugar a reivindicaciones específicamente étnicas (Lenton 2010a).

En este sentido, la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios pasa en 1943 a la Secretaría de Trabajo y Previsión comandada por Perón. En 1946, el decreto N° 1594 del Presidente E. Farrell creó la "Dirección de Protección del Aborigen" (DPA) el 17/01/1946. El mismo reorganizaba la Secretaría de Trabajo y Previsión y creaba la nueva dependencia, bajo la supervisión de la Dirección Nacional de Previsión Social, para reemplazar a la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios.-

De este modo, la política estatal estaba dirigida a la población indígena en su doble exclusión: como aborigen y como trabajador explotado (Lenton, 2010<sup>a</sup>). En este contexto se da la masacre indígena de Rincón Bomba en octubre de 1947 en la localidad de Las Lomitas (actualmente Formosa) al pueblo Pilagá, quienes reclamaban mejoras laborales. En abril de ese mismo año, habían llegado al ingenio de San Martín del Tabacal (propiedad del terrateniente Robustiano Patrón Costas), en Salta, alrededor de 1000 indígenas (entre los que se encontraban integrantes del pueblo Toba, Pilagá, Mocoví, Chorote y Wichí) provenientes del oeste de la actual provincia de Formosa. En ese momento, arreglaron un pago de seis pesos al día, a lo cual terminaron cobrando dos pesos con cincuenta centavos. Esta situación provocó la indignación de los braceros indígenas, quienes trataron

---

<sup>10</sup> Nota periodística del Diario Infobae. Fecha de publicación 16 de julio de 2017, fecha de consulta 13/7/2018. Disponible en: <https://www.infobae.com/historia/2017/07/16/la-masacre-de-napalpi-una-matanza-que-cumple-93-anos-de-impunidad/>

de reunirse con la patronal tras varios reclamos, pero no los recibieron y fueron reprimidos y despedidos, tras militarizar el ingenio azucarero. Acechados por el hambre y las enfermedades decidieron volver con sus familias a su territorio en Las Lomitas (Trincheró, 2009).

Las autoridades provinciales se comunicaron con el presidente Juan Domingo Perón, quien ordenó, como parte de una ayuda mayor, el envío de tres vagones con alimentos, ropas y medicinas. La carga llegó a la ciudad, pero permaneció en la estación, a la intemperie, diez días aproximadamente, por orden estricta del terrateniente Patrón Costas, que tenía fuertes influencias en las fuerzas policiales locales (Trincheró, 2009).

Finalmente, llegó a Las Lomitas un solo vagón lleno, dos semivacíos, con la mayoría de los alimentos en mal estado por el tiempo transcurrido. Fueron distribuidos y consumidos rápidamente por miles de indígenas que a las pocas horas comenzaron a sentir los síntomas de una intoxicación masiva. Decenas murieron. El jefe del Escuadrón llamó al delegado de la Dirección Nacional del Aborigen, Miguel Ortiz, quien respondió: "Qué tanto se preocupa si al final son indios" (Trincheró, 2009: 55).

Los temores al "gran malón", a la "sublevación indígena", a "los indios revoltosos", en "actitud de alzamiento" se expresaban en la prensa de la época y en los voceros de la clase política gobernante. Esto generó un clima propicio para la represión.

En 1947 se sancionaba la ley 12.545 que establecía que la Gendarmería Nacional tenía carácter de policía militarizada a cargo del Ministerio del Interior, salvo que el Ejecutivo requiera sus facultades en casos de Estado de sitio que exigiesen la defensa nacional, por lo que pasaría a la órbita de mando del Ejecutivo. Así, en octubre de 1947 la Gendarmería Nacional migró desde el Ministerio del Interior hacia el Ministerio de Guerra (Alvarado, 2018).

Así, según sostiene Trincheró (2009):

"la Gendarmería formó una línea de más de cien hombres armados entre el pueblo y la comunidad y no se les permitió traspasarlo ni ingresar al pueblo. Hasta que en el atardecer del 10 de octubre, el cacique pidió hablar con el jefe del escuadrón. Se concertó una entrevista a campo abierto. Al acercarse para hablar, empezó la represión. En ese momento se escucharon descargas de disparos. El 2º comandante del escuadrón, sin que nadie lo supiera, había hecho desplegar varias ametralladoras alrededor del lugar. Y todo terminó en la masacre. Después comenzó la persecución de los que pudieron escapar, para que no quedaran testigos" (Trincheró, 2009:23).

Los testimonios otorgados por integrantes de la comunidad, se refieren a una masacre, un genocidio. Sus cuerpos fueron arrasados por topadoras y quemados. Las mujeres y las niñas fueron violadas. Los ancianos, fusilados. Muchos fueron perseguidos hasta Paraguay, donde fueron detenidos para ser llevados a las reducciones (Alvarado, 2018).

En reclamo de justicia, la Federación de Comunidades Indígenas del Pueblo Pilagá inició en el año 2005, una acción penal y una demanda civil contra el Estado Nacional. Con la causa civil,

“se dispuso una medida cautelar de prueba anticipada que derivó en el hallazgo de restos mortales, que actualmente se encuentran guardados en la Secretaría del Juzgado” (Alvarado, 2018:3).

#### Respecto a la acción penal,

“en Abril de 2012 se declaró la imprescriptibilidad del delito por constituir tanto la muerte como la desaparición de indígenas Pilagas un Crimen de Lesa Humanidad. Frente a ello los querellantes Federación de Comunidades Indígenas del Pueblo Pilagá y MALIODI'EN (nombre pilagá de Julio Quiroga) solicitaron la conversión del proceso penal en juicio por la verdad y el dictado de sentencia declarando la responsabilidad del Estado argentino en relación con los hechos ocurridos en el mes de octubre de 1947 por la comisión de crímenes de Lesa Humanidad en el marco de un genocidio contra el Pueblo Pilagá” (Alvarado, 2018:3).

Ahora bien siguiendo con el relato histórico, en 1946, ocurre lo que se conoce como “El Malón de la Paz”, un hecho que demuestra la resistencia indígena en la lucha por los derechos territoriales, que se remonta incluso a tiempos inmemorables. A diferencia de los indígenas del Gran Chaco, los protagonistas de este episodio reclamaban a partir de los reconocimientos territoriales efectuados por la Corona española bajo el concepto de “pueblos de indios” y que las autoridades argentinas habían ido negando a partir de sucesivos desconocimientos de los títulos de propiedad coloniales. En este caso, 174 kollas se organizaron en una caravana desde Salta hasta Capital Federal, con el objetivo de exigirle a Juan Domingo Perón (presidente) la devolución de sus territorios expropiados en manos de terratenientes. Así, salieron desde las comunidades de Queta, Tinaté, Miraflores y Abra Pampa, entre otras en la puna jujeña, San Andrés de la Nueva Orán y Santa Cruz en las serranías del Zenta. La caravana duró 84 días teniendo que recorrer 2.425 kilómetros, pasando frío, calor, hambre, sed, cruzando ríos de noche y a veces teniendo que dormir a la intemperie. Llevaban algunos burros en los cuales transportaban alimentos y abrigo. Cuando llegaron finalmente a Buenos Aires, son recibidos por las autoridades del gobierno y por el mismísimo Perón, en un clima festivo y de euforia popular. Curiosamente, fueron hospedados en el “Hotel de los Inmigrantes” y luego de varios días de no tener noticias sobre su reclamo, empieza a crecer la tensión: un grupo de guardias armados afuera del hotel los mantenían incomunicados y confinados en sus habitaciones. En este contexto, los indígenas tomaron la determinación de comenzar una huelga de hambre con la exigencia de que Perón los recibiera, pero esto nunca sucedió<sup>11</sup>.

Según lo determina Valko (2009), “el Malón exhibía el problema del avance del latifundio inescrupuloso en toda su crudeza” (2009:6). Sin embargo, los medios oficialistas de la época titulaban que los kollas estaban “muy cómodos” en la metrópolis y por eso se resistían a irse. Esto respondía a la idea de que los “indios” pretendían

“vivir muy cómodos, sin trabajo, sin esfuerzo con la cama tendida y la mesa puesta, (...) que acarrear un plusvalor ideológico que nos recuerda al ideal del buen salvaje incapaz de trabajar, contaminado con una tendencia a la haraganería en un todo contraria al precepto bíblico de ganar el pan con el sudor de la frente” (Valko, 2009: 11-12).

<sup>11</sup> Relato extraído del Diario “Jujuy al momento” Disponible en: <http://www.jujuyalmomento.com/post/28460/el-malon-de-la-paz-una-historia-que-reivindica-derechos> Fecha de consulta: 2/12/2018.

En la madrugada del jueves 29 de agosto de 1946, mientras los kollas dormían, las tropas irrumpieron dentro de las habitaciones: fueron directamente al dormitorio de las mujeres y comenzaron a sacarlas a la rastra. Semejante atropello dio por tierra con la estrategia de los varones que habían amontonado algunos camastros contra las puertas para impedir el paso de las tropas. Cuando los hombres salieron en defensa de las mujeres terminaron golpeados sin miramientos; muchos fueron empujados y terminaron rodando escaleras abajo. Los kollas se resistieron al desalojo exigiendo la presencia de Perón<sup>12</sup>.

Más de un centenar de efectivos de la policía federal con lanzas, gases, juntamente con las tropas de la marina de guerra y hasta bomberos de cuartel central participaron de la represión. Afuera, en una vía secundaria que llegaba hasta las inmediaciones del hotel, aguardaban los dos vagones de carga para trasladarlos hasta Abra Pampa, sin títulos, sin nada (Valko 2009).

Entonces, y en concordancia con las palabras de Valko (2009), el gobierno peronista encontró en este hecho una importante propaganda política pero resulta evidente, con la presión mediática que tuvo, que los sectores hegemónicos pusieron objeciones para borrar de la escena política el tema de “lo indígena”, ya que esto los obligaba a incursionar en el asunto de una reforma agraria que atentaba contra sus intereses económicos.

Siguiendo con la descripción de la agencia estatal indígena, en 1958 el Poder Ejecutivo (a cargo de Frondizi) dispuso la creación de la Dirección Nacional de Asuntos Indígenas (que había sido disuelta con el golpe de estado de 1955), mediante Decreto 5463/58. Así, durante las presidencias desarrollistas de Frondizi e Illia resurge un discurso inspirado en gran parte en las líneas principales del indigenismo, con énfasis en la aculturación y en la integración a través de la capacitación laboral y, en menor medida, del otorgamiento de tierras aptas (Lenton, 2010<sup>a</sup>).

Un hecho concreto fue el Censo Indígena Nacional (en adelante CIN) de 1966-1968, importante antecedente de la medición de la población indígena en el territorio argentino, dispuesto por decreto 3.998/65, que establecía deliberadamente la creación de un organismo en agosto de 1965 que llevara adelante la programación del censo.

Sin embargo, vale aclarar que la realización de este censo sólo registró a la población indígena asentada en los ámbitos rurales, dado que se asumía que el indígena que habitaba los asentamientos urbanos habían “perdido” su adscripción étnica. De este modo, el Estado emprendía la tarea de cuantificar y caracterizar a la población indígena, además de

“ubicar geográficamente a las diferentes agrupaciones indígenas que pueblan nuestra República, determinando en cada una de ellas sus características demográficas, al mismo tiempo que los niveles de vida alcanzados por dicha población” (Ministerio del Interior, Secretaría de Estado de Gobierno, 1967).

Entonces dividía al país en varias regiones:

---

<sup>12</sup> Información extraída del Diario “Jujuy al momento”, disponible en: <http://www.jujuyalmomento.com/post/28460/el-malon-de-la-paz-una-historia-que-reivindica-derechos> Fecha de publicación: 15/05/2013. Fecha de consulta: 22/10/2018

“se trataba de la región nortecentral (Formosa, Chaco, Salta); la noroeste (Jujuy, Catamarca) y la central-sur (Buenos Aires, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego)” (CIN 1967:18).

Anotaba como indígenas a aquellas personas que reunieran las características antropológicas inherentes al estereotipo étnico o bien se consideraran a sí mismos como pertenecientes a alguna de las comunidades indígenas de Argentina. El censo apuntaba a relevar los siguientes datos: la situación geográfica, la toponimia, las vías de comunicación, las características del área regional y zonal que afectarían a la comunidad indígena, su administración, el número de habitantes, el tipo de viviendas, la estructura familiar, su procedencia, el tipo de ocupación, el grado de alfabetización, el estado sanitario, la religión, el liderazgo y la estructura política (Quintero, 2004).

Con los datos obtenidos, debería haberse confeccionado un análisis monográfico de cada uno de los grupos censados, aconsejando las medidas convenientes para tender a su mejoramiento socioeconómico y cultural. Sin embargo, el censo se realizó parcialmente porque el golpe de Estado de 1966 impidió la aplicación de una política en consecuencia y el organismo que lo realizaba “cesó en sus funciones el 30 de junio de 1968 al no otorgársele una prórroga a la fecha de finalización” (Ministerio del Interior, Secretaría de Estado de Gobierno, 1968).

A pesar de ello el CIN produjo una valiosa información y contabilizaron 165.381 indígenas (75.675 indígenas censados y 89.706 estimados), además de servir como base para otras experiencias de medición en la Argentina<sup>13</sup>.

Sin embargo, la concepción esencialista del censo ofició de obstáculo porque “fue bajo el supuesto de que en ese entonces eran muy pocos los grupos étnicos que subsistían como tales” (Maidana *et. al.* 2009). Esta perspectiva de que los indígenas solo vivían en los ámbitos rurales se relaciona con la visión integracionista del Convenio 107 de la OIT<sup>14</sup> en 1957 sobre “protección e integración de las poblaciones indígenas, y de otras poblaciones tribales y semi-tribales en los países independientes” que sostenía que los indígenas iban a desaparecer por el avance de la sociedad moderna.

Este convenio hace hincapié en los derechos de trabajo que tienen los pueblos indígenas y tribales, además de su derecho a la tierra y al territorio, a la salud y a la educación y fue adoptado por nuestro país mediante la Ley 14.932 promulgada el 10 de Noviembre de 1959. Esta última ley no fue reglamentada ni se creó organismo de aplicación.

<sup>13</sup> Ejemplo de ello, según lo determina Silvina Quintero (2004) es la experiencia del Censo Aborigen de Formosa (en adelante CAF) de 1970 y el Primer Censo Aborigen Provincial de Salta (en adelante CAPS) de 1984. La metodología implementada en el CAF consistió en anexar un cuestionario al Censo Nacional de Población de 1970. El resultado que arroja este censo es de un total de 8.611 personas indígenas en la provincia de Formosa. El CAPS fue un relevamiento exclusivo de la población indígena, realizado en cinco de los veintitrés departamentos en los que está organizada la provincia de Salta. Los resultados obtenidos por este Censo indican la existencia de una población aborigen de 17.235 personas en el año 1984 (Quintero, 2004: 48).

<sup>14</sup> Disponible en la página oficial de la OIT, en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C107](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107) Fecha de consulta: 12/10/2016

En su artículo 1º del Convenio, se consideraba:

“que en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población” (Convenio 107 OIT).

En la misma, es importante resaltar que no se hablaba de los indígenas en términos de Pueblo. Además, el convenio se aplica (según el art. 1):

“a los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial” (Convenio 107 OIT).

Aquí se dejaba en claro que se basaba en el pensamiento de que las comunidades indígenas y tribales desaparecerían como sociedades con la modernización por encontrarse en “una etapa menos avanzada”. En el Artículo 2º Inciso 1 se establece que:

“Incumbirá principalmente a los gobiernos desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a la protección de las poblaciones en cuestión y a su integración progresiva en la vida de sus respectivos países” (Convenio 107 OIT)

teniendo el documento (en su totalidad) una visión integracionista de las políticas que debían llevar a cabo los distintos países que ratificaran el convenio.

En general, el texto del Convenio muestra un perfil claramente desarrollista, firme en la creencia de la inexorable homogenización futura de las poblaciones indígenas. No obstante, la ratificación del Convenio 107 tuvo relevancia como ruptura con el curso histórico de la normativa sobre aborígenes, “porque a partir de la misma comenzaron a aparecer señales de un discurso que acusaba la recepción del mismo como referencia para inspirar y/o legitimar políticas concretas” (Lenton 2010:4).

En los años 1971 y 1977 se reúnen en Barbados líderes indígenas y antropólogos para discutir sobre la situación colonial y de dependencia de los pueblos indígenas. Se considera la necesidad de luchar por la liberación indígena, por los derechos humanos y por la eliminación del etnocidio. Alentados por estas reuniones y por la incorporación de representaciones indígenas en el Grupo de Trabajo sobre los Derechos Humanos de las Naciones Unidas comienza a formularse una teoría del etnodesarrollo (Solá, 2015).

Así desde la década del setenta se trabaja sobre este concepto, en algunos casos limitados por el concepto de progreso, pero Bonfil Batalla (1988) define al etnodesarrollo como:

“la ampliación y consolidación de los ámbitos de cultura propia, mediante el fortalecimiento de la capacidad autonómica de decisión de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo y el ejercicio de la autodeterminación, cualquiera que sea el nivel que se considere e implica una organización equitativa y propia del poder” (Bonfil Batalla, 1988: 24).

Es decir que cada comunidad como sujeto con identidad peculiar diferenciada con autoridad política en los límites de su territorio, es capaz de decidir en los ámbitos que constituyen su proyecto de desarrollo.

Estas teorías primigenias fueron luego enriquecidas, posicionando a las comunidades, organizaciones y pueblos indígenas como sujetos de desarrollo y no como objeto de políticas de desarrollo elaboradas sin su participación.

Desde el sistema de Naciones Unidas se toman estas aportaciones y varios agentes internacionales de cooperación incorporan la noción de autodesarrollo, como una forma de respeto a la autodeterminación de cada pueblo. Este enfoque es compatible con el del Desarrollo Humano. Señalaremos que tanto el Convenio 169 de la OIT como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, principales instrumentos internacionales en la materia, siguen esta línea.

#### **2.4. Etapa legislativa de revalorización de la cultura indígena (1974-2000)**

La existencia de indígenas ya era una realidad que no podía ser negada sumado a que se organizaron colectivamente para hacer notar la presencia de su “diferencia”. En este momento, se produce un cambio determinante en el ámbito académico y la etnia pasa a ser el eje de las relaciones sociales (se deja de lado la concepción en términos tribales).

Durante la dictadura militar que tuvo lugar en Argentina a partir de 1976, los miembros de organizaciones indígenas fueron vistos como “subversivos”, por lo que no hubo cambios significativos en la legislación. Fue recién con el retorno a la democracia en 1983 cuando se inició una etapa favorable en la concepción de los derechos indígenas.

Esta etapa se vio también beneficiada por un proceso favorable de visibilidad de los reclamos indígenas en términos jurídicos, que dejó el escenario propicio para que el estado nacional adecúe su normativa interna.

En este sentido, se produce un cambio a nivel internacional jurídico con la proclamación en 1989 del Convenio 169 de la OIT<sup>15</sup>, considerado actualmente como uno de los principales instrumentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, además de representar un precedente para la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007 (ver más adelante). Se le otorga importancia porque introduce derechos de autonomía y representación.

---

<sup>15</sup> Disponible en la página oficial de la OIT, en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314) Fecha de consulta: 2/01/2016.

Este Convenio de la OIT se incorpora a la legislación de la República Argentina por medio de la Ley Nacional 24.071<sup>16</sup>. El mismo, fue ratificado en Argentina a través de la Ley N° 24.071, sancionada el 4 de marzo de 1992 y promulgada el 7 de abril de 1992 (publicación B.O. 10/4/92). El Poder Ejecutivo dictó el instrumento de ratificación el 17 de abril del 2000, y lo depositó en la OIT el 3 de julio de ese año. Según la reglamentación internacional, el “Convenio entrará en vigor, para cada miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación” (Art. 38.3); por ello se afirma que el Convenio 169 rige en Argentina desde el 3 de julio de 2001<sup>17</sup>.

Según se establece en el Convenio 169, hay dos postulados básicos a tener en cuenta al momento de interpretarse las disposiciones del mismo:

“el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan” (Convenio 169 OIT 1989:8).

De este modo, se buscaba otorgarle una mirada que reconociera y respetara la diversidad étnica y cultural, además de reconocer derechos de carácter individual y colectivo. Entonces cambia la perspectiva al hablar de “Pueblos” bajo la creencia de que se trata de sociedades permanentes que no van a desaparecer a partir de su vinculación con la racionalidad europea. En este sentido, el Convenio se compromete a garantizar

“(…) el derecho de los pueblos indígenas y tribales a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural” (1989:8-9)

El Convenio representó, en la interpretación que hacen Gomiz-Salgado (2010) un giro relevante en el derecho internacional, ya que no se trata de un texto jurídico aislado sino que debe interpretarse junto con las recomendaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos porque ambos tratados fueron tenidos en cuenta en lo que refiere a el derecho de los pueblos a la libre-determinación.

Este Convenio, además, introduce en el Derecho Internacional el concepto de *territorio*, definido de la siguiente manera:

“la utilización del término ‘tierras’ (...) deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera. Cuando hablamos de territorio, no hablamos solamente del lugar que la gente de la comunidad usa como asentamiento, sino que se trata de un concepto mucho más amplio: los sitios sagrados; los lugares que se usan para la producción y cría de los animales; los sembradíos; los recursos naturales que utiliza la

<sup>16</sup> Disponible en la página oficial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Presidencia de la Nación: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/470/norma.htm> Fecha de consulta: 5/06/2016.

<sup>17</sup> Extraído de la página del Equipo Nacional de Pastoral Aborígen (ENDEPA), consultado el 17/10/2018. Disponible en: <http://www.endepa.org.ar/hace-17-anos-rige-en-argentina-el-convenio-169-de-la-oit-sobre-pueblos-indigenas/>

comunidad; los cementerios; los sitios de pastoreo; y todo aquello que forme parte su cultura e identidad” (Convenio 169 OIT, 1989: 10).

Por ende, la noción de territorio es considerada como la totalidad que conforma las tierras que ocupan los pueblos ancestralmente, anterior a la ocupación europea y a la conformación del Estado-Nación. En este sentido, no se refiere a sus pobladores como habitantes de un asentamiento, si no que pone el acento en las comunidades; entiendo por éstas que son la estructura organizativa política-social-económica y cultural mediante la que reproducen y transmiten todo lo referente a su componente étnico/identidad.

Así, los textos jurídicos internacionales dieron soporte nominativo a los reclamos indígenas sobre derechos, pero según Segato (1999), se trata de un proceso ambiguo. Esto es porque estas identidades globales terminan reformulando las demandas particulares de los indígenas.

En la Argentina, había comenzado el período de transición democrática con la asunción de Ricardo Alfonsín (Unión Cívica Radical) en 1983, luego de un largo ciclo de gobiernos de facto (lo que implicaba a su vez un proceso interno de reacomodamiento/estabilidad del sistema institucional). Esto tornaba propicio el contexto de debate de la “cuestión indígena”, por lo que comenzaron a sancionarse algunas leyes en favor de los derechos del colectivo.

Importante fue entonces la sanción y promulgación de la Ley Nacional sobre Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes 23.302 del año 1985<sup>18</sup>. La misma fue reglamentada por Decreto Nacional 155/1989<sup>19</sup> en Buenos Aires. Pese a que se declaró de “interés nacional” por la situación vivida por las comunidades indígenas, pasaron 4 (cuatro) años hasta que se reglamentara su implementación. Por lo que recién el día 2 de febrero de 1989, se creó y reglamentó el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (en adelante INAI) y el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (en adelante, RENACI).

Inicialmente, el INAI dependía de la entonces Secretaría de Acción Social. Ya durante el 2004 quedó bajo la potestad del Ministerio de Desarrollo Social y mediante el Decreto 12/2016 fue trasladado a la órbita de la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos<sup>20</sup> de la que actualmente depende.

Si bien uno de los cambios más importantes que trajo la implementación de la ley 23.302, fue la creación del INAI, consideramos que este organismo estatal pensado para gestionar los reclamos indígenas, en los hechos esto no cumple su función debido a que en las políticas del mismo predominan las decisiones de las diferentes gestiones gubernamentales en materia de

---

<sup>18</sup> Disponible en la página oficial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Presidencia de la Nación: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23790/texact.htm> Fecha de consulta: 2/08/2016.

<sup>19</sup> Disponible en la página oficial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Presidencia de la Nación: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=155713> Fecha de consulta: 2/08/2016.

<sup>20</sup> Actualmente está compuesto por la Dirección de Tierras y Registro Nacional de Comunidades Indígenas, la Dirección de Desarrollo de Comunidades Indígenas y la Dirección de Afirmación de los Derechos Indígenas.

otorgamiento/restricción de derechos indígenas. Por lo tanto, es muy controversial su funcionamiento y el de todas sus dependencias y programas, sumado a que es escasa la participación indígena en su organigrama. Incluso, sus autoridades no pertenecen a ningún pueblo indígena, por lo que responden a intereses ligados con los partidos políticos.

Continuando con el contenido de la ley 23.302, ésta en su artículo 1° determina:

"declárase de interés nacional la atención y apoyo a los aborígenes y a las comunidades indígenas existentes en el país, y su defensa y desarrollo para su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la Nación, respetando sus propios valores y modalidades. A ese fin, se implementarán planes que permitan su acceso a la propiedad de la tierra y el fomento de su producción agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal en cualquiera de sus especializaciones, la preservación de sus pautas culturales en los planes de enseñanza y la protección de la salud de sus integrantes" (Ministerio de Desarrollo Social. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, 1985). Pone en nota a pie que la ley en su vocabulario muestra la ambigüedad sobre cómo denominar a los indígenas, a veces se habla de aborígenes y en otras ocasiones como indígenas.

A su vez establece en su artículo 2°:

"a los efectos de la presente ley, reconócese personería jurídica a las comunidades indígenas radicadas en el país. Se entenderá como comunidades indígenas a los conjuntos de familias que se reconozcan como tales por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el territorio nacional en la época de la conquista o colonización e indígenas o indios a los miembros de dicha comunidad. La personería jurídica se adquirirá mediante la inscripción en el Registro de Comunidades Indígenas y se extinguirá mediante su cancelación" (Ministerio de Desarrollo Social. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, 1985).

De acuerdo a la ley 23.302 el INAI es el encargado de que las comunidades indígenas de Argentina tengan la posibilidad de obtener la personería jurídica. A través de esta última, los mismos pueden ser titulares de las tierras que habitan, además de poder actuar ante la justicia en las acciones tendientes a lo referido a reclamos territoriales. Es decir que, se transforman de esta manera en *sujetos de derecho*. La problemática que surge en este punto es que no tienen pleno acceso a los derechos reconocidos internacionalmente, por ejemplo con el Convenio 169 de la OIT. Es decir, que con la personería jurídica sólo se les reconoce la parcela de tierras que habitan dentro de la soberanía territorial del Estado nacional argentino, lo que genera una contradicción en el ejercicio pleno de sus derechos territoriales.

En este sentido, la ley 23.302 asume que el Estado argentino es preexistente a las comunidades indígenas por lo que, a nuestro entender, el conflicto está en que se sigue negando la soberanía territorial indígena y por ende su derecho a la autodeterminación, que conceptualizamos en el capítulo previo.

El Estado pretende a nuestro entender, a través de sus organismos de inscripción (instancia necesaria para obtener la personería jurídica), encuadrar bajo nociones universalizantes y erráticas a los pueblos indígenas. Es decir que, el reconocimiento estatal de los mismos sólo se da si éstos se reconocen bajo el dominio del Estado-Nación contemporáneo. Por lo tanto, éste debe servir solamente como un instrumento para registrar lo ya existente, dejando de lado el proyecto nacional centralizador y homogeneizador que aún hoy sigue generando mecanismos de otredad que niegan la

diferencia constitutiva del reclamo indígena. Esta neutralidad étnica que profesa el Estado nacional argentino, sigue siendo la política imperante aún en la actualidad.

Es por eso que, en este punto, se vuelve pertinente abrir la discusión acerca del principio de auto-identificación (reconocido por el Convenio 169 de la OIT), que conforma la resistencia indígena en el plano de “lo espiritual” (según Chatterjee 2008), lo autóctono. En este sentido, la personería jurídica representa para las comunidades indígenas una restricción en sus derechos de modo que la especificidad étnica se sigue negando y representando como un “peligro” para el Estado contemporáneo. Así, se constituyen nuevos marcos de formaciones nacionales de alteridad que condicionan el acceso pleno de los derechos indígenas.

Un ejemplo claro de esto, fue el Decreto 1184/2002<sup>21</sup>, dictado por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Neuquén. En el mismo se establecía que era arbitrio del estado provincial otorgar la personería jurídica a las comunidades indígenas que conformaran un núcleo de por lo menos diez familias. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, muchos años después, se expidió sobre esto en un fallo que sentó importante precedentes, ya que declaró en Diciembre de 2013 la inconstitucionalidad del Decreto mencionado. Al respecto, Silvana Ramírez (2013) en su texto “Personería jurídica de las comunidades indígenas. Procesos de consulta”, hace un análisis del fallo que sostiene que:

“(…) existen dos criterios o elementos de identificación de los pueblos originarios: el criterio objetivo que alude a un hecho histórico y a un hecho actual. En tal caso se identificarán como pueblos indígenas a aquellos que descienden de pueblos que pre-existen a los Estados actuales (elemento histórico) y que en la actualidad conserven en alguna medida sus formas de vida e instituciones políticas (elemento actual); y el criterio subjetivo que contempla expresamente la ley nacional de política indígena y el Convenio internacional precitado (Convenio 169 OIT), que se refiere a la autoconciencia que tienen los pueblos de su propia identidad indígena” (2013: 151).

En este sentido, queremos dejar expreso que el Estado argentino, al ratificar los convenios internacionales que mencionamos, no debería llevar adelante el proceso identificatorio según sus propios parámetros porque si no se siguen reproduciendo al interior de la sociedad encuadres de otredad. El Estado-Nación contemporáneo no puede seguir “administrando” la etnicidad a su menester, estableciendo quién es indígena y quién no. Como determinábamos en el capítulo anterior, las construcciones contemporáneas de aboriginalidad representan el proceso cultural mediante el cual las organizaciones indígenas deben crear su propia “comunidad imaginada”, siendo la autoctonía el elemento clave para diferenciarse de otros grupos sin caer en relaciones de subordinación. Para ello, es relevante la resistencia y movilización del propio colectivo indígena consciente de su diferencia que inicie el camino en la deconstrucción del “ser nacional” imperante. Además, la propio proceso de conquista y destierros de indígenas a lo largo de siglos problematiza la formulación de historias genealógicas lineales.

---

21 Extraído de la página oficial del Poder Ejecutivo de Neuquén. Disponible en: <http://www.jusneuquen.gov.ar/11842002-comunidades-indigenas-reglamentacion/> Fecha de consulta: 6/09/2017.

En esta lucha promovida por el colectivo en pos de resistir los aspectos esenciales de la identidad indígena (según la concepción de Chatterjee 2008), a finales de los años ochenta (siglo XX) comenzó a darse en América Latina un escenario de reformas constitucionales a favor de los derechos indígenas, como fueron las pioneras de Ecuador y Bolivia. En el caso de Argentina, la reforma fue en el año 1994 y en su art. 75 inciso 17<sup>22</sup> - como antes ya lo habían hecho las leyes integrales en distintas provincias<sup>23</sup> - sostiene:

“reconocer la preexistencia étnica y cultural de los **pueblos indígenas argentinos**. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones” (Constitución Nacional 1994: art. 75, inciso 17, el remarcado nos pertenece).

De esta manera, con el reconocimiento de la pre-existencia étnica de las comunidades indígenas al Estado nacional, se produce un cambio normativo respecto a la regularización de los territorios establecida anteriormente con la ley de Política Indígena 23.302, pero sólo en términos discursivos ya que el Estado-Nación contemporáneo sigue negando los derechos de autonomía y representación indígena. La denominación “pueblos indígenas argentinos” da cuenta justamente de la asignación compulsiva de la nacionalidad argentina. De esta manera, continúa imperando la idea de un Estado centralizador que pone como condición la subordinación y dominio indígena para que sus reclamos se operativicen y de manera restringida.

Por lo tanto, este tipo de transformaciones descriptas en materia de derecho se ven permeadas por discursos asimilacionistas que no concuerdan con las demandas particulares de cada comunidad indígena, ya que siguen desconociendo la soberanía territorial de las mismas.

En este punto, nos parece relevante retomar lo que Briones (2005) denomina como “gubernamentalidad neoliberal”, refiriéndose a la redistribución de recursos que se hace de modo paralelo al reconocimiento simbólico. Es decir que el *proceso de juridización* del derecho indígena por el cual el reconocimiento de la diferencia cultural (lo étnico) toma relevancia, se enmarca en un proceso de *territorialización* que debe torner su capacidad performativa en lo que respecta a inscribir subjetividades ciudadanas.

En este sentido el Estado argentino a nivel discursivo e institucional-normativo, constituye un esquema que incide sobre las configuraciones identitarias de las comunidades indígenas en un nuevo ordenamiento multicultural. De esta manera, las nuevas políticas estatales convergen en un doble proceso de invisibilización y de emergencia de la diferencia indígena, que se enmarca en un contexto

22 Disponible en la página oficial del INAI, consultado el 12/05/2017. <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/inai/normativa>

23 Algunas de ellas fueron las provincias de Salta, Jujuy, Río Negro, Formosa, Buenos Aires, Chaco, La Pampa, Chubut y Neuquén. Disponible la página oficial del INAI en: <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/inai/normativa> . Fecha de consulta: 25/05/2018.

de globalización que otorga a lo étnico relevancia en la esfera pública. Sin embargo, estos procesos poseen un potencial homogeneizador, que hacen que se pierda “lo particular” del movimiento indígena (Briones 2005). Como veremos en la próxima sección, esta problemática marcó el escenario en el que, aún en la actualidad, se desarrollan las políticas estatales de territorialización indígena.

## **2.5. Etapa legislativa de reconocimiento étnico vs. la redistribución social (2000-2018)**

En Argentina, la crisis social, política y económica vivida en el año 2001, generó un retraimiento de las instituciones sociales del Estado, en lo que Evelina Dagnino (2002, 2002 y 2004 citado en Briones 2005) define como ‘confluencia perversa’, entre el proyecto neoliberal y el participativo democratizante. En tanto las justas demandas de participación activa que se realizan desde la sociedad civil se ven potenciadas por una reconfiguración de la sociedad política que viene promoviendo el repliegue estatal al momento de atender responsabilidades sociales básicas. Los esposos Comaroff (Comaroff y Comaroff 2002) identifican esta paradoja como la que lleva a promover una politización de las identidades en contextos de despolitización de la política.

En este contexto se realizó, en el 2001, un Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda según lo establecido por Ley Nacional N° 24.956<sup>24</sup> de 1998, que por primera vez incluyó una variable indígena basada en el criterio de auto-reconocimiento.

La encuesta fue un claro ejemplo de lo que Lenton y Lorenzetti (2005) llaman “conculcación de derechos”: se reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas en el artículo 75 inc. 17 de la Constitución Nacional –como antes lo había hecho las leyes integrales en distintas provincias-, a la vez que “la participación política se equipara a tareas de control en resguardo de las iniciativas estatales” (Lenton y Lorenzetti, 2005:263). Por lo tanto, en el marco de una retirada de las instituciones sociales estatales se realiza el Censo del 2001,1 pero no con fines de visibilizar la cuestión específicamente étnica, sino para cuantificar la población que requería asistencia social mediante planes.

De esta manera vemos como, aún en contextos contemporáneos, el tutelaje que las agencias estatales hacen de los reclamos indígenas se siguen confundiendo con discursos clasistas. Es decir, se los sigue viendo como clases trabajadoras asimiladas y no con derechos específicos. Según lo establecido en el capítulo anterior con los aportes de Díaz Polanco (1981), no podemos dejar de lado que la identidad étnica es un rasgo común de todos los proyectos políticos y por ende se ve transformada por la estructura social de la que forma parte, marcando la especificidad y el peso propio que posee la misma.

---

<sup>24</sup> Disponible en la página oficial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/51038/norma.htm> Fecha de consulta: 12/03/2016.

En este punto nos parece pertinente retomar los aportes de la intelectual Nancy Fraser (1996) en su obra “Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género”, que sostiene que cuando una política de reconocimiento étnico va en detrimento de una política de igualdad social, se produce una falsa dicotomía entre las categorías de reconocimiento y redistribución. Anticipadamente sostenemos entonces, que la alteridad construida por el Estado-Nación moderno no sólo es política, sino que impera en el ámbito económico, jurídico y cultural de las comunidades indígenas.

De acuerdo a lo que propone Fraser (1996), la dicotomía de las categorías reconocimiento-redistribución es una antítesis totalmente falsa, ya que son políticas de Estado mutuamente independientes. De este modo, la autora sugiere en su análisis que la confusión de esta dicotomía se debe a lo siguiente: en primer lugar, se asume que ambas categorías poseen conceptos diferentes de injusticia social, por lo que la redistribución se asocia al plano político-económico; y el reconocimiento a la política cultural. Esto es completamente erróneo, ya que como veíamos en las secciones anteriores, el derecho de acceso a la tierra que reclaman las comunidades indígenas en la Argentina está íntimamente relacionado con el acceso a recursos de infraestructura y económicos necesarios para poder vivir y trabajar en ellas.

Por lo tanto y en segundo lugar, la concepción de esta falsa dicotomía lleva a suponer, en manos de las agencias estatales, la existencia de maneras diferentes de solución a esas injusticias. En este sentido, importante es la acción que despliegan las organizaciones indígenas en aquellas gestiones colectivas que tiendan a favorecer el acceso a sus derechos. Entonces, la politización de estas identidades culturales en el caso de la Argentina, es un proceso consecuente que surge de la organización colectiva de los reclamos indígenas, pero lejos de tratarse de una estructuración con fines exclusivamente partidarios.

Además del fortalecimiento del colectivo indígena a nivel nacional, resulta que el escenario político se modifica a partir del año 2003 con la asunción a la presidencia de Néstor Kirchner (Frente Para la Victoria) y el advenimiento de un proyecto político “nacional y popular”, generándose nuevos discursos universalizantes y por ende, nuevas construcciones hegemónicas del sujeto indígena (Briones, 2015).

En este contexto de actualización de negociaciones entre el Estado y el colectivo indígena, en 2004, se crea el “Consejo de Participación Indígena” como forma de incorporar la representación indígena que ordena la Ley 23.302 de 1985, dentro del órgano indigenista federal INAI.

Nos interesa recalcar en este punto que muy importante fue la reestructuración que comienza a verse al interior de la movilización indígena, que empieza a hallar nuevos modos organizativos que tienen origen en la relación inter-étnica, ya que encuentran lazos de solidaridad.

Así, ante la presión de las organizaciones indígenas, en reuniones integradas por el INDEC, el INAI y representantes indígenas, se elaboró de manera conjunta la Encuesta Complementaria de

Pueblos Indígenas (en adelante ECPI) en el año 2004-2005<sup>25</sup>. Esta encuesta incorporaba dos variables, sumada a la de auto-reconocimiento: origen étnico e idioma hablado más otras cuestiones vinculadas a la salud, la educación, la vivienda, etc. Los resultados de la misma, estimaba que 600.329 personas se reconocían como pertenecientes y/o descendientes en primera generación de población indígena. Esto demuestra que el sistema censal ayuda a la visibilización de la población indígena que va en aumento, aunque existen todavía prejuicios personales y sociales por lo que muchos investigadores reconocen que se trata aún de “sub-registro”. En este sentido, organizaciones como el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA) sostenían que de acuerdo a sus mediciones la población indígena ascendía a más de un millón.

En síntesis, consideramos que la herramienta censal se transforma en un mecanismo cuantificador que lejos está de plantear desde un enfoque antropológico el estudio étnico que logre visibilizar las particularidades, es decir la diversidad de los pueblos indígenas (Barrientos 2010).

En este mismo sentido es que se enmarca, a finales del 2006, la promulgación de la Ley 26.160 sobre Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de la Tierra Indígena, que suspende por cuatro años los desalojos de comunidades indígenas judicializadas y ordena el relevamiento de las tierras de las comunidades de todo el país. Como veremos más adelante, esta ley se trata del marco normativo que actualmente regula la territorialización indígena, por lo que haremos una descripción detallada en el próximo capítulo, considerando que es otro mecanismo de otredad institucional que restringe el acceso pleno de los derechos indígenas.

Siguiendo en el análisis de la normativa, en septiembre de 2007 el Convenio 169 de la OIT resultó reforzado mediante la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>26</sup>. Con esta adopción, culminó un proceso de reconocimiento jurídico de más de dos décadas encabezado y promovido por las organizaciones representativas de las comunidades indígenas. En este sentido, fue relevante la capacidad del colectivo por organizarse y gestionar sus reclamos en la esfera pública.

Con la Declaración citada, queda establecido que toda doctrina política basada en la superioridad de un pueblo que aduzcan razones de origen nacional, racial, religioso, cultural y étnico es racista, científicamente falsa, jurídicamente inválida, moralmente condenable, socialmente injusta. Algunos de los derechos que se reconocen son: la libre determinación; la autonomía o autogobierno; la nacionalidad; las manifestaciones culturales; instituciones políticas, jurídicas, docentes, económicas y culturales propias; medios de información propios; medicinas y prácticas de salud tradicionales; tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han ocupado; desmilitarización de territorio indígena; propiedad intelectual; y autonomía en determinar su propia identidad.

---

<sup>25</sup> Disponible en la página oficial del INDEC, en: [https://www.indec.gov.ar/micro\\_sitios/webcenso/ECPI/index\\_ecpi.asp](https://www.indec.gov.ar/micro_sitios/webcenso/ECPI/index_ecpi.asp)  
Fecha de consulta: 5/04/2016.

<sup>26</sup> Disponible en la página oficial de las Naciones Unidas [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf) Fecha de consulta: 4/09/2015

Sin embargo, los derechos reconocidos en esta normativa una vez más dejan en evidencia el defasaje que existe entre titularidad jurídica y operativa estatal. Sucede que si el Estado reconociera a los indígenas plenamente el derecho de autodeterminación que conlleva la categoría de “pueblos”, debería necesariamente reconocer la soberanía indígena territorial.

Este debate retomó fuerza en el año 2012, debido a las fuertes críticas que realizaron las organizaciones indígenas cuando la entonces presidenta de la Nación, la Dra. Cristina Fernández de Kirchner, presentó el Anteproyecto de reforma del nuevo Código Civil y Comercial unificado<sup>27</sup> que regula actualmente la propiedad indígena. En el Libro IV Título V sobre la propiedad comunitaria de las tierras se establece (en su artículo 2028) el concepto que regirá sobre la propiedad privada: “la propiedad comunitaria indígena es el derecho real que recae sobre un inmueble rural destinado a la preservación de la identidad cultural y el hábitat de las comunidades indígenas”<sup>28</sup>. De esta manera, el proyecto habla de *inmueble*, concepto relacionado de manera directa con el término “tierra”: no utiliza la concepción constitucional de territorio, que es más adecuado para describir el espacio o hábitat en que habitan y desarrollan su vida comunitaria los pueblos indígenas. Esto demuestra un defasaje en la titularidad indígena ya que no es lo mismo la concepción que tienen los pueblos de la propiedad indígena respecto a las ideas imperantes de la posesión civil.

Fue muy importante el debate que se dio en las organizaciones indígenas que una vez más son las encargadas de otorgar visibilidad a las críticas de las políticas estatales que representan una restricción de los derechos territoriales. En este caso, la legislación está marcada por una fuerte contrariedad respecto a los derechos reconocidos por los textos jurídicos internacionales, además de no respetar el derecho a la consulta.

La primera situación que aparece entre las críticas es la ausencia total de consulta a los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas, como es el CPI (organismo dependiente del INAI, capacitado para intervenir en la política indígena). En segundo lugar, según lo determina Juan Manuel Salgado (2012), se da “una limitación genérica de derechos claramente inconstitucional” (2012: 1). De esta manera, el artículo 18 del citado Código estipula que los derechos a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras sólo serán aplicables a las comunidades indígenas que tengan personería jurídica reconocida. Por lo tanto, marca una restricción ya que se desconoce el carácter meramente declarativo de la inscripción de las personerías de las comunidades en el RENACI previendo que el origen de aquellos derechos esté vinculado a la inscripción y no a la preexistencia como surge del artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional (como establecíamos anteriormente).

Además, otro ejemplo del carácter restringido de derechos del Código es que en el artículo 148 queda establecido la calidad de *“persona jurídica de derecho privado a las comunidades*

---

27 Disponible en la página oficial de del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación <http://www.saij.gob.ar/nuevo-codigo-civil-y-comercial-de-la-nacion>. Fecha de consulta: 23/08/2017

28 Se recomienda la lectura del informe del año 2013 difundido por la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos. Disponible en: [www.apdh-argentina.gob.ar](http://www.apdh-argentina.gob.ar)

*indígenas*” (art. 148). Esto, por lo tanto, sitúa a las mismas en una posición equivalente a las asociaciones civiles, a las fundaciones, a las sociedades comerciales; pese a que la Constitución Nacional las reconoce como preexistentes al Estado nacional.

En este sentido, basándonos en las consideraciones que hace Silvina Ramírez (2012)<sup>29</sup> sobre esta reforma, debemos:

“en primer lugar, alertar sobre lo inadecuado que puede resultar la incorporación de la propiedad comunitaria indígena en un Código Civil que está inspirado en relaciones propias del derecho privado de Occidente, que nada tiene que ver con la cosmovisión indígena sobre las tierras y territorios; en segundo lugar, el carácter de persona jurídica –pública o privada- de las comunidades (que) llama la atención porque (con) la interpretación del artículo 75 inc. 17 de la Constitución las comunidades indígenas, en concordancia con los instrumentos jurídicos internacionales, reviste la calidad de persona jurídica de carácter público no estatal, precisamente por consideraciones históricas y políticas” (Ramírez, 2012:3).

Entonces, pese a que se da un nuevo contexto de la lucha indígena, nos interesa reflexionar acerca de la politización de las identidades étnicas, ya que por más que con el kirchnerismo se haya notado un cambio de lineamiento respecto al proyecto político bajo la concepción de “nacional y popular” (Briones, 2015) los reclamos étnicos siguen siendo homogeneizados en concepciones sociológicas de otredad que persisten en las instituciones estatales: un ejemplo de ello fue lo que sucedió durante el debate de la reforma del Nuevo Código Civil y Comercial por aquel entonces.

Básicamente, los grupos étnicos demandan una inclusión plena de su diferencia en los proyectos políticos hegemónicos, lo que representa un serio desafío a la concepción predominante de ciudadanía considerada como la igualdad de derechos ante la ley. En este sentido, Iris Marion Young (1989) al hablar de “ciudadanía diferenciada” sostiene que:

“en una sociedad donde algunos grupos son privilegiados mientras otros están oprimidos, insistir en que, como ciudadanos, las personas deben dejar atrás sus filiaciones y experiencias particulares para adoptar un punto de vista general, sólo sirve para reforzar los privilegios. Esto se debe a que la perspectiva y los intereses de los privilegiados tenderán a dominar este público unificado, marginando y silenciando a los demás grupos” (Young, 1989:257).

Por este motivo, según Young (1989), la igualdad genuina requiere afirmar las diferencias grupales mediante: primero, proveer de instituciones para que el reconocimiento sea explícito y que los grupos oprimidos cuenten en esta tarea con la representación necesaria; y segundo, reconocer mediante políticas estatales que estos tienen necesidades y reclamos particulares producto de su opresión cultural y económica.

Entonces nos preguntamos, la ley 26.160 sobre Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de la tierra indígena, ¿cómo opera o busca efectivizar el acceso pleno a la territorialidad indígena? ¿Qué construcción hace el marco normativo del sujeto indígena como sujeto de derechos? ¿se corresponde la visión del Estado-Nación contemporáneo con la cosmovisión indígena sobre las

---

<sup>29</sup> Texto disponible en la página de la Universidad Torcuato Di Tella [https://www.utdt.edu/ver\\_contenido.php?id\\_contenido=8440&id\\_item\\_menu=5858](https://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=8440&id_item_menu=5858) Fecha de consulta: 21/04/2017.

tierras que habitan y sus costumbres? ¿dicha ley supera la falsa dicotomía de reconocimiento-redistribución?

Estos interrogantes junto con la problemática acerca del defasaje entre marco jurídico y praxis se analizarán en el siguiente capítulo que conforma este TFG.

### Capítulo 3. Ley 26.160 (año 2006) sobre Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de la Tierra Indígena. La brecha entre el reconocimiento de derechos territoriales y la operatividad estatal

*“Desde esta mirada, impregnada de mi propia subjetividad (múltiple, contradictoria, en constante movimiento), surge la esperanza. Esperanza que cree que un mundo más diverso enriquece a la sociedad toda. Esperanza que cree que en algún momento de los tiempos, la inclusión sea una palabra innecesaria” (Pilar Barrientos, 2010:27).*

Luego de varias décadas de activismo y organización colectivo la “cuestión indígena” ha logrado adquirir visibilidad, logrando la apertura de espacios de participación conferidos durante el neoliberalismo multicultural.<sup>30</sup> En la Argentina estas instancias han dado lugar a la adecuación del entramado normativo que actualmente regula el acceso a los derechos indígenas. Por lo tanto, éstos se convierten en sujetos de derechos pero restringidos ya que los mecanismos estatales contemporáneos de otredad siguen negando el reconocimiento de una ciudadanía indígena diferenciada.

En este capítulo, argumentamos que la ley 26.160 sobre Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de la Tierra Indígena representa un marco normativo en el cual los indígenas, como sujetos de derechos, son concebidos dentro de procesos hegemónicos históricos de construcción nacional de *otredad*, generándose obstáculos de tipo jurídicos-normativos, culturales, económicos y políticos, en la prosecución de acciones tendientes al reconocimiento y redistribución de las tierras que ocupaban ancestralmente.

De acuerdo a lo que venimos argumentando a lo largo de este TFG, consideramos que la ley nacional argentina 26.160 sobre Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de las Tierras Indígena del año 2006<sup>31</sup> (única normativa que legisla la territorialidad indígena en la actualidad) se enmarca en un nuevo contexto de aboriginalidad, Es por ello que, en la primera sección de este capítulo, describimos sus principales postulados, con el objetivo de analizar (en general) el desfase existente entre el reconocimiento jurídico de derechos y la implementación pragmática de su entramado normativo considerando también los obstáculos/conflictos que ello representa.

En una segunda sección, nos encargamos de analizar el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (en adelante RETECI), instrumento de implementación de la ley de emergencia territorial. Éste fue diseñado en el año 2007 por el Consejo de Participación Indígena

---

<sup>30</sup> Lo que en palabras de la antropóloga argentina Claudia Briones determina como el proceso de “neoliberalización de los estándares metaculturales hegemónicos” (2005:11-12).

<sup>31</sup> Disponible en la página oficial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122499/norma.htm> Fecha de consulta: 2/03/2014.

(en adelante CPI) y el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)<sup>32</sup> mediante Resolución N° 587. Aquí, recopilando datos de organismos oficiales y distintas organizaciones indígenas, intentamos reflexionar sobre los contextos disímiles que atraviesa la implementación de la ley y sus conflictos, ya que se encuentra en vigencia hace más de una década y aún no ha podido cumplir con la totalidad de los relevamientos, instancia previa para la titulación de los territorios que las comunidades indígenas ocupan.

Esto nos conduce, en una tercera sección, a describir las prórrogas que sufrió la ley en tres oportunidades (año 2009, 2013 y 2017), al mismo tiempo hacemos un análisis de lo que representan las principales críticas de dicha ley, elaboradas por el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA), Amnistía Internacional (ONG) y la Auditoría General de la Nación (AGN). Sus informes nos ayudarán a describir además el estado actual de ejecución del Relevamiento Territorial de comunidades indígenas en la Argentina.

En una cuarta sección, analizamos los principales obstáculos representativos que generan los términos *tierra, territorio, comunidad y pueblo* establecidos en la ley 26.160, postulando que la normativa actual hace una interpretación errática de la cosmovisión/identidad indígena. En este sentido, nos interesa aclarar que el uso que hacemos del término “comunidad” a lo largo de todo el TFG, se debe a que la ley de emergencia territorial indígena pone el acento en esta concepción que básicamente responde a un lineamiento funcional a los criterios antropológicos utilizados a mediados del siglo XX. De esta manera, la normativa pretende homogeneizar la especificidad étnica y las relaciones inter-étnicas, asumiendo que todos los indígenas piensan y hacen lo mismo, ya sea cacique, niño, anciano, mujer, migrante, mestizo, etc. De esta manera el Estado-Nación contemporáneo, siguiendo la tradición jurídica de restricción de derechos indígenas que describimos en los capítulos precedentes, enmarca en términos comunitarios los reclamos indígenas con el objetivo de fragmentarlos y desestimar los nuevos procesos organizativos que se dan en los espacios urbanos.

Esto nos lleva a plantear en la quinta sección, el proceso migratorio que se generó en las últimas décadas desde los espacios rurales y que vuelve a poner en discusión: por un lado, la normativa actual ya que los territorios que habitan actualmente los indígenas no necesariamente se corresponde con su ocupación ancestral o tradicional; por el otro, los nuevos procesos organizativos del colectivo indígena.

Esto nos conduce, en la sección sexta de este capítulo, a analizar el eje actual de los reclamos indígenas que no sólo se encauzan en el reconocimiento étnico, sino además en la efectivización de la redistribución de los territorios para lograr el acceso pleno a los derechos de libre-determinación y autogobierno.

---

<sup>32</sup> En el año 2009 asume como máxima autoridad del INAI, el sr. Daniel Fernández, un dirigente político que pertenecía al espacio partidario del kirchnerismo.

En este sentido, en la séptima sección, reflexionamos específicamente sobre el principal obstáculo que representa hoy la ley 26.160 y que tienen que ver con la escasa titulación de las tierras que los indígenas habitan actualmente, haciendo que se acrecientan los conflictos por desalojo.

De esta manera, en la última sección veremos cómo, en el nuevo contexto de interculturalidad, el reclamo indígena busca la apertura en los conceptos de nación y Estado, para lograr el acceso pleno a sus derechos reconocidos tanto por la normativa internacional como nacional.

### **3.1. Ley 26.160 sobre Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de la Tierra Indígena: sus principales postulados**

En esta sección abordamos los principales postulados de la ley 26.160 sobre Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de la Tierra Indígena del año 2006 con el objetivo de comenzar por desentramar la problemática acerca de cómo son considerados/construidos los indígenas como sujetos de derecho en el marco de esta normativa, buscando observar si se complementa con la cosmovisión que tienen los indígenas respecto a la tierra.

La ley de Emergencia Territorial representa una nueva instancia obligatoria del Estado nacional argentino para generar procesos participativos tendientes a reconocer la propiedad de territorios a las comunidades indígenas en la Argentina. También busca determinar la ubicación geográfica de las mismas, delimitando el territorio que ocupan (y ocuparon) a través de la recuperación de la narrativa histórica indígena.

En un controversial acto de “reparación histórica” hacia las comunidades indígenas, la ley 26.160 fue impulsada por las senadoras Alicia Kirchner y Liliana Fellner, ambas pertenecientes al Partido Justicialista del bloque Frente para la Victoria Fue sancionada por el Congreso de la Nación el 1º de noviembre de 2006 durante la Presidencia de la Nación a cargo del Dr. Néstor Kirchner (Frente para la Victoria).

Esta ley fue promulgada el 23 de noviembre y publicada en el Boletín Oficial el 29 de mismo mes y año. Al año siguiente, el 23 de agosto de 2007, ya bajo la Presidencia de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner, se reglamenta mediante el Decreto Nacional N° 1122/07<sup>33</sup>.

Paula Barberi (2015), al analizar la ley 26.160 “como política pública orientada a la protección de la propiedad comunitaria indígena: algunos avances y desafíos pendientes”, afirma:

“(…) tanto la ley N° 26.160 como sus reglamentaciones, el Decreto 1122/2007 y la Res. 587/2007 del INAI tuvieron previamente un proceso de participación de las organizaciones indígenas, de acuerdo al artículo 6 del Convenio 169 de la OIT que así lo requiere en todos los casos en que se prevean medidas

<sup>33</sup> Disponible en la página oficial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/134025/norma.htm> Fecha de consulta: 5/06/2016.

legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente dichos pueblos. Es importante señalarlo porque se trató de una excepción al general incumplimiento que el Estado hace de esa obligación” (2015:113).

Como describíamos anteriormente (en el capítulo 2 de este TFG), a partir del año 2003 con la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia de la Nación, se abrió una etapa de diálogo con el colectivo indígena que se enmarcaba bajo el discurso de “lo nacional y popular”.

En este contexto, la ley 26.160 describe entre sus disposiciones que su principal objetivo es relevar las tierras ocupadas ancestralmente por las comunidades indígenas a lo largo del territorio nacional argentino. Para ello, en el año 2007, el CPI y el INAI diseñaron, mediante Resolución N° 587<sup>34</sup>, un Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (Véase Mapa 1).

En su primer artículo, la ley declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que “tradicionalmente” ocuparon las comunidades indígenas, cuya personería jurídica este inscripta en el Registro Nacional de las Comunidades Indígenas (en adelante RENACI) u organismo provincial competente o aquellas preexistentes (según lo establece la Constitución Nacional en su artículo 75 inciso 17), por el término de 4 (cuatro) años.

En este punto, destacamos la ahistoricidad del término “tradicional” ya que la localización territorial de los indígenas hoy no necesariamente da cuenta de los territorios que ocupaban en el siglo XVI o XIX. Como hemos establecido en el capítulo 2 de este TFG, se dieron transformaciones históricas que implicaron la reubicación y sometimiento militar de las poblaciones indígenas durante la conformación del Estado-Nación.

Siguiendo con la descripción de la ley 26.160, en su segundo artículo dispone suspender la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos que tengan como objeto el desalojo de las tierras contempladas en el artículo 1º. Además de establecer que “la posesión de las tierras debe ser actual, tradicional, pública y encontrarse fehacientemente acreditada” (art. 2º). En este sentido, nuevamente el Estado genera parámetros de identificación que no se corresponde con la realidad de las comunidades indígenas en la Argentina.

Además, en su artículo tercero dispone que durante los tres primeros años, contados a partir de la vigencia de esta ley, el INAI debe realizar el relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas en ese tiempo por las comunidades indígenas y promover las acciones que fueren menester con el Consejo de Participación Indígena, los Institutos Aborígenes Provinciales, Universidades Nacionales, Entidades Nacionales, Provinciales y Municipales, Organizaciones Indígenas y Organizaciones no Gubernamentales.

Por el artículo cuarto, la ley establece la creación de un Fondo Especial para realizar el relevamiento técnico-jurídico-catastral y para la asistencia de las comunidades indígenas, por un

---

<sup>34</sup> Disponible en la página oficial del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/08/6.-INAI-Tierras-y-registro-nacional-de-comunidades-indigenas.pdf> Fecha de consulta: 5/06/2015.

monto de \$ 30.000.000 (pesos treinta millones), el cual debía asignarse en 3 (tres) ejercicios presupuestarios consecutivos de \$ 10.000.000 (pesos diez millones).

De acuerdo a la ley, dicho Fondo debe ser destinado a afrontar los gastos que demanden:

“a) El relevamiento técnico —jurídico— catastral de las tierras que en forma tradicional, actual y pública ocupan las comunidades indígenas; b) Las labores profesionales en causas judiciales y extrajudiciales; c) Los programas de regularización dominial” (art. 4º).

Por último se establece, en el quinto artículo, que este Fondo debe ser administrado por el INAI. Cabe aclarar en este punto que, dicha ley, fue prorrogada en tres oportunidades por falta de cumplimiento en los plazos establecidos, pero será un tema a abordar dentro de este capítulo en una sección más adelante. A los fines de esta investigación, en la próxima sección haremos una descripción del RETECI como instrumento que el Estado estableció para operacionalizar el derecho de la territorialidad indígena.

### **3.2. Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (RETECI): los obstáculos durante su implementación**

Siendo este uno de los ejes transversales de este TFG, en esta sección hablamos específicamente del Programa de Relevamiento a través del cual se implementa la ley 26.160, ya que representa la instancia previa a la titulación de los territorios que los indígenas ocupaban ancestralmente.

Con el RETECI se pretende constatar en qué parte del territorio nacional están asentados los pueblos indígenas, relevando de esta forma la organización comunitaria con la que cuentan y sus aspectos socio-productivos, verificar los antecedentes y la ocupación actual de las tierras y volcar esa información en un “mapa” con soporte SIG (Sistema Jaguar establecido según Resolución Nº 587). Por lo que éste, es el mecanismo mediante el cual el Estado operativiza la territorialización indígena (que sería la redistribución de la misma).

De esta manera, el Programa de Relevamiento se constituye como un antecedente para que las comunidades indígenas obtengan el posterior reconocimiento jurídico de sus territorios. Sin embargo, dentro de los marcos interpretativos constructores de otredad en los que opera el Estado, se perjudica la efectivización plena de los derechos territoriales indígenas. Esto es debido a que se les niega la soberanía sobre esos territorios y deben reconocerse dentro del dominio del Estado-Nación argentino. Las políticas estatales indigenistas, siguen representando un obstáculo en el reconocimiento de la especificidad étnica, respondiendo a una estructura de subordinación de la diferencia del *Otro*. Prueba de esto es que el RETECI ya lleva 11 años desde su creación y no ha cumplido aún con los plazos establecidos para la finalización a nivel nacional del relevamiento.

En este sentido, creemos que es importante describir cuáles son las principales dificultades que obstaculizan la implementación del RETECI, año a año se incrementan los conflictos territoriales

por desalojo que sufren las comunidades indígenas en toda la Argentina, debido a que muchas de éstas no poseen título de propiedad de las tierras que ocupan. Además, se suman los conflictos ambientales entre las comunidades indígenas, los gobiernos y las empresas transnacionales, debido a la expansión de la frontera agrícola y el aumento de la actividad minera e hidrocarburífera. Este punto también nos lleva a considerar los marcos interpretativos en lo que se mueven los gobiernos provinciales, que en palabras de Briones (2005), conforman un doble proceso de alteridad con el Estado nacional.

Por lo tanto, estos conflictos se vuelven centrales en nuestro análisis, ya que en cuanto a su instrumentalización, el relevamiento se realiza a través de un Equipo de Coordinación del Programa de Relevamiento dependiente de la Dirección de Tierras y Registro Nacional de Comunidades Indígenas junto con los Equipos Técnicos Operativos de cada Provincia. De este modo, la implementación de la ley 26.160 requiere la articulación entre el Estado Nacional (a través del INAI) y el Estado Provincial (a través de los diferentes organismos/institutos que trabajan con la temática indígena). Proceso que, como describimos en el capítulo previo, remonta a su vez a conflictos de más de un siglo en torno a las competencias de las provincias y las de los Estados centrales.

Este trabajo en conjunto, se realiza mediante la firma de convenios celebrados con las provincias para que lleven adelante el programa de relevamiento de manera descentralizada, pero con la supervisión del organismo nacional. O también, éste se lleva a cabo de manera centralizada en varias provincias, pero principalmente en aquellas en las que no hay un alto grado de presencia de comunidades indígenas, y como consecuencia de eso, de conflictividad sobre reclamos territoriales. Esto se puede afirmar según los datos provistos por la AGN<sup>35</sup> realizada en 2016, relativos de la funcionalidad del INAI y el nivel de implementación de los Programas que lo conforman (período 2010-2015). Este informe determinó

“que las provincias donde el RETECI finalizó fueron Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca, Misiones, Entre Ríos, Santa Fe, Mendoza, San Juan, Córdoba, La Pampa, Buenos Aires, Chubut y Tierra del Fuego. En las provincias de La Rioja, San Luis y Corrientes el programa todavía no se ejecutó, mientras que en el resto de las provincias existieron muchas dificultades a la hora de su implementación, entre ellas, Jujuy, Salta, Chaco, Formosa, Neuquén, Río Negro, Buenos Aires y Santa Cruz” (AGN 2016:12).

---

<sup>35</sup> El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por la Resolución 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la Ley 24.156, habiéndose practicado los siguientes procedimientos para obtener las evidencias necesarias:

- Análisis del marco legal e institucional del organismo.
- Relevamiento y análisis de la documentación provista por el organismo.
- Relevamiento de expedientes, ver Anexo VI. Listado de documentación y expedientes relevados.
- Relevamiento y análisis de informes producidos por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales ver Anexo VI. Listado de documentación y expedientes relevados.
- Relevamiento y análisis de los siguientes informes AGN: Resolución 83/2012; Resolución AGN 38/2014, Resolución 169/2016 y Resolución 171/2015.

Son muchas las provincias que tienen un alto nivel de conflictividad con las comunidades indígenas, ya que responden a intereses capitalistas extractivistas de recursos naturales. Por lo tanto, a través de los poderes estatales, los gobiernos provinciales gestionan acuerdos con las empresas multinacionales a la vez que desalojan o reprimen fuertemente a las comunidades. Aquí entonces es cuando se produce la doble alteridad conceptualizada por Briones (2005), de modo que los Estados provinciales hacen una interpretación excluyente de la legislación interna, perjudicando el acceso pleno de los derechos indígenas y despojándolos de sus recursos.

Uno de los casos emblemáticos, es lo que sucede en Salta y Jujuy. En este caso, el conflicto existente (originado en 2009) entre las 33 comunidades indígenas que habitan desde tiempos ancestrales las provincias de Jujuy<sup>36</sup> y Salta<sup>37</sup> y el estado provincial, es que ven amenazada su subsistencia y ejercicio pleno de derechos desde que empresas multinacionales encontraron la futura explotación de litio en sus tierras. Estas concesiones de explotación son autorizadas por dichos gobiernos provinciales y las comunidades afectadas no fueron consultadas de manera previa a la ejecución de los proyectos, lo que viola su derecho a la consulta y participación, junto con el de autonomía a decidir sobre sus recursos naturales.

En este sentido, la provincia de Salta a través del Decreto N° 3860/10<sup>38</sup> declaró en 2010 de interés público el proyecto e iniciativa de la empresa privada Bolera Minera S.A. para la exploración, explotación e industrialización de recursos sobre siete minas de Salar Salinas Grandes, en el departamento de La Poma<sup>39</sup>.

Por su parte, el gobernador de Jujuy dictó el Decreto N° 7592/11<sup>40</sup> que dispone declarar las reservas minerales que contengan litio como recurso natural estratégico generador del desarrollo socio-económico de la provincia. Además, dispone la creación de un Comité de Expertos para el análisis integral de proyectos de litio y otras regulaciones. Asimismo, la Legislatura provincial convirtió

---

<sup>36</sup> Las comunidades afectadas del lado de Jujuy son: Santuario de Tres Pozos, Comunidad Aborigen de San Francisco de Alfarcito, Comunidad Aborigen del Distrito de San Miguel de Colorados, Comunidad Aborigen de Aguas Blancas, Comunidad Aborigen de Sianzo, Comunidad Aborigen de Rinconadilla, Comunidad Aborigen de Lipan, Organización Comunitaria Aborigen Sol de Mayo, Comunidad Aborigen de Pozo Colorado, Comunidad Aborigen de Santa Ana, Abralaité, Río Grande y Agua de Castilla, Comunidad Aborigen El Angosto Distrito El Moreno, Comunidad de Santa Ana. El representante en el Consejo de Participación Indígena es Jorge Mamani. Información extraída del blog Pueblos Originarios SERPAJ (Servicio de Paz y Justicia) <http://pueblosoriginarios-serpaj-ar.blogspot.com/> Fecha de consulta: 12/05/2018.

<sup>37</sup> Por el lado de Salta, el representante es Clemente Flores y las comunidades afectadas son: Comunidad Aborigen Cerro Negro, Comunidad Aborigen de Casa Colorada, Comunidad Esquina de Guardia, Comunidad Indígena Atacama de Rangel, Comunidad Aborigen de Cobres, Comunidad Likan Antai Paraje Corralitos y Comunidad Aborigen de Tipan. Información extraída del blog Pueblos Originarios SERPAJ (Servicio de Paz y Justicia) <http://pueblosoriginarios-serpaj-ar.blogspot.com/> Fecha de consulta: 12/05/2018.

<sup>38</sup> Disponible en la página oficial del gobierno de Salta/Boletín Oficial: [http://boletinoficialsalta.gob.ar/VersionImprimibleDecretos.php?nro\\_decreto2=3860/10](http://boletinoficialsalta.gob.ar/VersionImprimibleDecretos.php?nro_decreto2=3860/10) Fecha de consulta: 13/04/2017.

<sup>39</sup> Información extraída del blog Pueblos Originarios SERPAJ (Servicio de Paz y Justicia) <http://pueblosoriginarios-serpaj-ar.blogspot.com/> Fecha de consulta: 12/05/2018.

<sup>40</sup> Disponible en la página oficial del gobierno de Jujuy/Boletín Oficial: <http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/?p=84304> Fecha de consulta: 13/04/2017.

en ley el decreto antes mencionado (ley 5674) y se homologó la ley 5675 a través de la cual se constituye la Sociedad del Estado denominada “Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado”<sup>41</sup>.

Según datos oficiales (AGN 2016), en Salta fueron relevadas hasta el 2016, 272 de las 400 comunidades indígenas identificadas hasta ese momento en la provincia; y en Jujuy, ese mismo año se entregaron carpetas técnicas del RETECI a representantes de la comunidad El Angosto, al pueblo Tilian y el colectivo Yasy Tataramy, pero no hay datos oficiales acerca del estado actual del relevamiento.

Otro punto importante a destacar es que el RETECI debe ser acompañado mediante consulta a los habitantes indígenas que conforman la comunidad a relevar. Aquí, son varios los casos en los cuales el relevamiento no respetó esta determinación. Un caso a destacar es el de los pobladores de la comunidad Qom Potae Napocna Navogoh en Formosa. Durante 2014, el ICA de Formosa y el INAI realizaron el relevamiento territorial y el procedimiento violó el derecho de consulta previa, ya que no hubo ninguna instancia destinada a permitir la participación de los indígenas, respetando sus procesos e instituciones internas. El procedimiento, además, desconoció las características propias de la comunidad en lo relativo a su relación, uso y goce de su territorio, de modo que no tuvo en cuenta ni el croquis ni las narrativas donde los indígenas describieron los lugares en que desarrollan sus proyectos de vida acorde a su ontología y necesidades. El resultado entonces fue que se excluyó del territorio reconocido como de ocupación tradicional al lugar de vivienda de 17 familias, incluyendo la del cacique de la comunidad, Félix Díaz<sup>42</sup>.

Según lo determina la resolución que reglamenta dicho relevamiento, una vez finalizado el proceso, se elabora un dictamen o carpeta técnica que debe contar con la conformidad de la comunidad para respaldar esa información recopilada. En este caso de la comunidad Qom Potae Napocna Navogoh, se terminó el relevamiento en el 2015 pero la comunidad no estuvo de acuerdo con el resultado final (materializado en la realización de una carpeta técnica), por lo que, aún en la actualidad, no se han retomado los trabajos de campo que requiere la ejecución del mismo, quedando inconcluso.

Cada carpeta técnica contiene:

“-La narrativa y croquis del territorio que en forma tradicional, actual y pública ocupa cada comunidad relevada, realizado por la propia comunidad y georreferenciado según el sistema de Información Geográfica JAGUAR;

-La mensura y/o relevamiento territorial del o los territorios de la comunidad inscriptos ante el organismo provincial competente;

-El estudio de títulos del levantamiento territorial;

---

<sup>41</sup> Información extraída del blog Pueblos Originarios SERPAJ (Servicio de Paz y Justicia) <http://pueblosoriginarios-serpaj-ar.blogspot.com/> Fecha de consulta: 12/05/2018.

<sup>42</sup> Información extraída de la página oficial de Amnistía Internacional (ONG) Disponible en: [http://territorioindigena.com.ar/Casos?id\\_conflicto=134](http://territorioindigena.com.ar/Casos?id_conflicto=134) Fecha de consulta: 2/10/2018)

-Los resultados del cuestionario socio-comunitario;

-El relevamiento de los aspectos socio-productivos y recursos naturales existentes en el territorio de la comunidad;

-La narración de la historia de los procesos que determinaron la situación territorial actual de la comunidad;

-El desarrollo de las estrategias jurídicas correspondientes a la condición dominial que ostente el territorio relevado tendiente a la efectiva instrumentación del reconocimiento constitucional;

-Las actas originales labradas para la ejecución del Programa Provincial con respecto a la comunidad" (RETECI 2007).

La elaboración de las carpetas técnicas resulta ser un proceso lento y dificultoso en general. Además, que no necesariamente representan el avance a nivel judicial de la titulación de las tierras ocupadas actualmente por los indígenas, si no que por el contrario quedan estancadas en el poder judicial (AGN, 2016).

La elaboración de las carpetas técnicas resulta ser un proceso lento y dificultoso en general. Además, que no necesariamente representan el avance a nivel judicial de la titulación de los territorios indígenas, si no que por el contrario quedan estancadas en el poder judicial (AGN, 2016).

Además de esta situación, según lo determina el Informe redactado en 2016 por la AGN, el INAI no tiene una fuerte presencia institucional que le permita resolver de manera adecuada los conflictos que se generan en torno a derechos territoriales, por lo que

"la débil presencia institucional del INAI en los territorios provinciales ha sido un obstáculo para abordar las situaciones de emergencia y los conflictos asociados; el INAI no tiene oficinas, equipamiento, movilidad y recursos suficientes para actuar en territorio. Lo mismo ocurre en relación con la implementación del relevamiento territorial en su modalidad centralizada, que requiere el envío de técnicos y la afectación de viáticos para realizar la tarea" (AGN, 2016: 24).

Esto se traduce en una mala administración de los fondos disponibles (ampliamente demostrado por la AGN 2016) y falta de transparencia. Por lo tanto, consideramos que este organismo responde a intereses partidarios y cuenta con una escasa representación indígena, lo que dificulta que se operativicen los derechos territoriales a través de los recursos estatales. En este sentido, nos parece válido aclarar que todas las cifras y datos otorgados por el mismo, no siempre representan situaciones que se condicen con la realidad, pero son usados en este TFG con el objetivo de poder problematizar el estado de implementación del RETECI y la ley que lo regula. Esta es la tarea que llevamos a cabo en la próxima sección.

### 3.3. Prórrogas de la ley 26.160, críticas de organismos indígenas y estado actual de ejecución del RETECI

Las críticas más importantes en este sentido fueron elaboradas por el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA)<sup>43</sup> en un informe denominado “Advertencias sobre la inejecución de las leyes nacionales 26.160 y 26.554” en Mayo de 2011<sup>44</sup> y otro denominado “Nueva advertencia sobre la inejecución de la ley 26.160. La brecha entre las declaraciones y la realidad en materia de derechos territoriales indígenas” del 29 de julio de 2013<sup>45</sup>. Además, la Auditoría General de la Nación en 2017 redactó un informe evaluando las actividades del INAI en el período 2010-2015<sup>46</sup>. También, Amnistía Internacional Argentina reportó que hay 183 conflictos con comunidades indígenas en el territorio argentino, visibilizando los mismos a través de un sitio web que los localiza en un mapeo según las regiones<sup>47</sup>. El mapeo surge para destacar a las comunidades que exigen el cumplimiento de sus derechos frente a gobiernos, empresas y el Poder Judicial que no cumplen las normativas vigentes. Teniendo como base de información estos informes, es que pondremos en contexto las prórrogas que ha tenido la ley 26.160 en sus plazos.

La primera prórroga se llevó a cabo a fines del año 2009, mediante la promulgación de la Ley 26.554<sup>48</sup> que demora la suspensión de desalojos y la realización del Relevamiento Territorial con vigencia (en ese entonces) hasta el 23 de noviembre de 2013. Además, destinaba 10 (diez) millones de pesos adicionales al Fondo Especial del Relevamiento por cada uno de los tres años posteriores a su sanción. Este primer aplazamiento fue impulsado por los senadores José J. B. Pampuro — Eduardo A. Fellner — Enrique Hidalgo— Juan H. Estrada (Partido Justicialista) bajo la presidencia de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner (Partido Justicialista Frente para la Victoria).

Hasta ese entonces, era muy escaso el nivel de ejecución del programa (debido a los obstáculos antes descriptos, entre otras cosas). Es por ello que se llevó a cabo una Auditoría General de la Nación a mediados del año 2011 (época en que se realizó la primera inspección sobre el INAI), que determinaba que sólo se había concluido con el relevamiento de las tierras del 4,22% de las comunidades del país. Cabe señalar, además, que la mitad de este porcentaje de ejecución se

<sup>43</sup> Se trata de un equipo eclesial católico que se pone al servicio de los pueblos indígenas asumiendo una actitud de diálogo interreligioso con la Pastoral Aborigen Latinoamericana. Información disponible en la página web <http://www.endepa.org.ar/quienes-somos/> Fecha de consulta: 6/07/2017.

<sup>44</sup> Disponible en la página web de ENDEPA: <http://redaf.org.ar/wp-content/uploads/2011/05/INFORME-LEY-26160.pdf> Fecha de consulta: 6/07/2017.

<sup>45</sup> Disponible en la página web de Observatorio Petrolero Sur (ONG): <http://www.opsur.org.ar/blog/wp-content/uploads/2013/07/SEGUNDA-ADVERTENCIA-DE-ENDEPA-SOBRE-LA-LEY-26.160-1.pdf> Fecha de consulta: 6/07/2017.

<sup>46</sup> Disponible en la página oficial de la Auditoría General de la Nación: [https://www.agn.gov.ar/files/informes/2017\\_100info.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/2017_100info.pdf) Fecha de consulta: 12/03/2017.

<sup>47</sup> Dicho mapeo se encuentra disponible en la página oficial de Amnistía Internacional: <http://territorioindigena.com.ar/> Fecha de consulta: 27/10/2018.

<sup>48</sup> Disponible la página oficial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161400/norma.htm> Fecha de consulta: 21/09/2016.

alcanzaba por su implementación en las provincias de muy baja presencia y organización indígenas. Además, en aquellas provincias de “alto número de comunidades e importantes niveles de reclamos y conflictos, el relevamiento tenía (y tiene) niveles aún más bajos de realización o ni siquiera ha comenzado” (ENDEPA, 2013:7).

En este sentido, el INAI refería en su descargo que los principales obstáculos que encontraron al momento de ejecución de la ley, se debieron a que en el año 2008 comienza a notarse una actitud reticente por parte de algunos actores provinciales influenciados por la existencia de plazos de vencimientos de los fondos destinados para la ejecución del Relevamiento Territorial, que generaba escepticismos sobre la viabilidad de dicha ley. Por este motivo se decide rescindir de muchos Convenios que no habían ofrecido una contraparte activa (INAI 2011) eludiendo de este modo responsabilidades institucionales.

En el año 2012, un comunicado oficial del INAI del 23 de julio<sup>49</sup> sostiene que “*se evitaron con intervención ante la justicia 14.000 desalojos*”, por lo que esta cifra sugiere que el organismo “evitó”, con intervención judicial, un promedio de nueve desalojos por cada comunidad indígena del país de las 1532 en total a relevar. Según el Informe de ENDEPA (2013), este número era totalmente disparatado, ya que por ejemplo en la provincia del Neuquén en donde el número de procesos contra comunidades y sus miembros es el más elevado del país y alcanza a unos 70 juicios (sumando las causas civiles y penales) en los que el INAI no ha tenido la menor intervención. De acuerdo a estos datos, creemos que cualquier persona con un mínimo de información acerca de la situación de las comunidades en esas o en otras provincias no puede menos que coincidir con el carácter totalmente imaginativo del comunicado del INAI.

En este sentido, en el documento presentado al Relator Especial de la ONU por los organismos de derechos humanos y de defensa de derechos indígenas<sup>50</sup> da cuenta de medio centenar de desalojos y falta de reconocimiento de las tierras comunitarias en donde la presencia del INAI ha sido inexistente.

El comunicado de prensa del INAI del 23 de julio de 2012 sostiene que por aquel entonces se habían realizado “*350 relevamientos de comunidades, abarcando 3.560.000 hectáreas*”. Sin embargo,

<sup>49</sup> Disponible en la página oficial del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: [www.desarrollosocial.gov.ar/Noticia/comunicadoinai/1352](http://www.desarrollosocial.gov.ar/Noticia/comunicadoinai/1352) Fecha de consulta: 12/05/2012.

<sup>50</sup> Organismos que intervinieron en la redacción del Informe mencionado: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas (ODHPI), Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS), Grupo de Apoyo Jurídico para el Acceso a la Tierra (GAJAT), Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES), Equipo Patagónico de Abogados y Abogadas en Derechos Humanos y Estudios Sociales (EPADHES), Secretaría de relaciones con pueblos originarios Central de los Trabajadores en la Argentina (CTA), Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA), Movimiento de Profesionales para los Pueblos (MPP), Organización de Comunidades de Pueblos Originarios (ORCOPO), Comisión de Juristas Indígenas de la República Argentina (CJIRA), Comisión Provincial por la Memoria (Pcia. Bs.As.), Fundación para el Desarrollo Justicia y Paz (FUNDAPAZ), Defensoría General de la Nación, Cátedra Libre de Pueblos Originarios de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Comisión de Pueblos Originarios de Inmigraciones de la Secretaría de Extensión de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata, Comisión de Derechos de los Pueblos Originarios y Neoconstitucionalismo de la Universidad de Buenos Aires y Asociación de Abogados/as de Derecho Indígena (AADI). Disponible en la página web de la Asociación de Abogados/as de Derecho Indígena: [www.derechosindigenas.org.ar/index.php/centrodocumentacion/cat\\_view/19-informes-y-dictámenes?start=5](http://www.derechosindigenas.org.ar/index.php/centrodocumentacion/cat_view/19-informes-y-dictámenes?start=5) Fecha de consulta: 3/03/2016.

en base a respuestas dadas por el propio INAI a requerimientos formulados en virtud del derecho a la información (Decreto N° 1172/03) el relevamiento sólo se había concluido en 197 comunidades. Es decir que, en las 11 provincias de mayor presencia indígena (Salta, Jujuy, Formosa, Misiones, Chaco, Chubut, Río Negro, Neuquén, Santiago del Estero, Santa Fe y Buenos Aires), en nivel de ejecución era inferior al 11 por ciento, cifra muy alejada del 40 por ciento aludido en ese entonces por el INAI.

En septiembre de 2013, con la sanción de la ley 26.894<sup>51</sup> (promulgada en Noviembre de 2013) se determina que la norma operará hasta Noviembre de 2017, prorrogándose los plazos establecidos en los artículos 1°, 2° y 3° de la ley 26.160. Firmada por: Amado Boudou. — Julián Domínguez. — Gervasio Bozzano. — Juan H. Estrada. (Partido Justicialista Bloque Frente para la Victoria). En la presidencia de la Nación, aun se encontraba el Frente para la Victoria, partido político impulsor de la ley, por lo que fue favorable el contexto político en el cual se debatía nuevamente una prórroga.

A nivel general, para septiembre de 2016<sup>52</sup> se había completado el relevamiento de 702 comunidades, equivalente al 74% del objetivo inicialmente planteado que consistía en 950. Ello significa que se han relevado alrededor de 7.829.750,5 hectáreas de las identificadas inicialmente (9.000.000 de hectáreas) lo cual representa el 86,99% (AGN 2016:13). Durante la vigencia de la ley, sin embargo, fue reconocido un número mayor de las mismas elevándose éstas a 1532<sup>53</sup>, cifra que podría acrecentarse aún más, ya que existen comunidades que se encuentran actualmente en un proceso de auto-reconocimiento.

La última prórroga<sup>54</sup> de la ley se dio el pasado 8 de Noviembre de 2017, reglamentada mediante ley 27.400 donde se determina la prórroga de los artículos 1°, 2° y 3° hasta Noviembre de 2021, encontrándose a cargo de la presidencia de la Nación el ingeniero Mauricio Macri (Frente PRO).

---

<sup>51</sup> Disponible en la página oficial del Ministerio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/220000-224999/221176/norma.htm> Fecha de consulta: 12/02/2016.

<sup>52</sup> Durante este período, el INAI estuvo presidido por Raúl Ruidíaz que asumió ese mismo año. Ya en el 2017, en un plan de reestructuración del instituto, asume Jimena Psathakis, quien se encuentra en el cargo hasta la actualidad.

<sup>53</sup> Actualmente, de acuerdo con el Registro de Comunidades se encuentran identificadas 1.532 comunidades e inscriptas 1.386 comunidades (AGN: 9)

<sup>54</sup> Para determinar la tercera prórroga de la ley 26.160 se reúnen (según Comisión Unicameral Especial de los Pueblos Indígenas), el 13 de Julio de 2017 en el Salón Eva Perón, la Señora Senadora Magdalena Odarda (del Bloque RIO-Frente Progresista), en su carácter de Presidenta de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas del Senado de la Nación, quién convocó a las Instituciones y comunidades indígenas de todo el país, a fin de escucharlos respecto de la problemática central relacionada con la prórroga de la Ley 26.160. En el acto, se dio lectura al Dictamen arribado en la Comisión de Presupuesto y Hacienda sobre los Proyectos de Ley de los Señores Senadores Norma Durango-Daniel Lovera y Anabel Fernández Sagasti (del Frente Para la Victoria-PJ), siendo también autoras de proyectos en el mismo sentido las Senadoras Magdalena Odarda y Gladys González (Frente PRO). Acompañaron a la Senadora Odarda en el desarrollo de la Comisión, el Señor Senador Vicepresidente de la Comisión, José Ojeda, el Senador Nacional Alfredo Martínez, la Senadora González y la Diputada Nacional Silvia Horne. Entre las instituciones convocadas al evento figuraron, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI); la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación; la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires; la Defensoría General de la Nación; la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Procuración General ante la Corte Suprema de la Nación y la Auditoría General de la Nación. Información disponible en la página oficial del Senado de la Nación: <http://www.senado.gov.ar/upload/23223.pdf> Fecha de consulta: 18/11/2018.

Según el proyecto de ley<sup>55</sup> presentado por Norma Durango y Daniel Lovera (ambos del Partido Justicialista de La Pampa), en su fundamentación establecen que:

“el reclamo por la tenencia de sus tierras y la necesidad de evitar desalojos, hasta tanto se logre la escrituración es motivo más que suficiente para solicitar sancionar una nueva prórroga de la Ley que declara la emergencia, garantizando así los derechos consagrados en la múltiples instrumentos jurídicos de nuestro país” (2017:3).

Entre las organizaciones de apoyo a los derechos de los pueblos indígenas, según el Informe de la Comisión Unicameral Especial de los Pueblos Indígenas (2017) se encontraron presentes referentes de las siguientes organizaciones: Amnistía Internacional; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA); Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ); Asociación Argentina de Abogados de Derecho Indígena (AADI); Cátedra de Derecho Indígena de la UBA; Cátedra de Derechos Humanos y Garantías de la UBA; Grupo de Apoyo Jurídico de Acceso a la Tierra (GAJAT) y el Instituto de Cultura Popular (INCUPO).

A su vez, según el citado Informe, entre las organizaciones indígenas presentes se contaron la Confederación Mapuche del Neuquén; la Coordinadora del Parlamento Mapuche - Tehuelche de Río Negro; la Federación Pilagá; el Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas de la República Argentina; el Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO); la Organización Nacional de Pueblos Indígenas (ONPIA); la Unión Diaguita; la Organización “Quipiwini” (Pueblos Qom; Pilagá; Wichi y Nivaclé); la Organización Guaraní de Orán; el Consejo Directivo de las Comunidades del Departamento de Cochino (Jujuy); así como representantes de los Pueblos Huarpe y Lule.

Durante los debates de la última prórroga, la Cámara alta pidió al INAI, encargado de aplicar la ley, datos actualizados para poder tratar el tema en el recinto. Según los mismos, otorgados en enero de 2017, hasta ese momento se había ejecutado 72.883.793,58 millones de pesos destinados a 12 provincias a través del sistema de relevamiento descentralizado. Este monto, deja por fuera los fondos ejecutados por el relevamiento realizado de forma centralizada. De todos modos, no hay constancia de estos datos suministrados por el INAI para poder asegurar que coinciden con lo efectivamente acontecido.

Según el informe de la AGN (2016), en total se reclaman 8,5 millones de hectáreas 1600 comunidades registradas y solo 1417 cuentan con personería jurídica en el RENACI. De esas 1417, solo 824 ya reclamaron 8.414.124 hectáreas que todavía no fueron otorgadas pero según el informe se encuentran en proceso.

Luego de realizarse la Comisión Unicameral Especial de los Pueblos Indígenas, se dió la media sanción de Diputados (Cámara baja) otorgándole dictamen al proyecto de ley que prorroga la Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena hasta el 23 de noviembre de 2021.

---

55 Disponible en la página oficial del Senado de la Nación: <http://www.senado.gov.ar/upload/23224.pdf> Fecha de consulta: 12/12/2017

La iniciativa tuvo el apoyo de todos los bloques que integran las comisiones: Legislación General, que preside Daniel Lipovetzky (PRO); de Población y Desarrollo Humano, a cargo de Martín Pérez (FPV-PJ Tierra del Fuego), y de Presupuesto y Hacienda, encabezada por Luciano Laspina (PRO).

Finalmente se aprobó, por unanimidad en el Senado de la Nación y con esta nueva prórroga se busca frenar los desalojos de los pueblos originarios e intenta concluir el relevamiento de sus tierras y territorios.

Ahora bien, no podemos dejar de mencionar el contexto político-social en el cual se desarrolló el debate de esta última prórroga, con un creciente accionar de represión policial a las comunidades indígenas.

Uno de los conflictos que tomó mayor esta público a nivel nacional recientemente, es el que se mantiene entre la comunidad mapuche Pu Lof en el departamento de Cushamen en Chubut con el gobierno provincial, ya que una violenta represión policial a la comunidad se cobro la desaparición y posterior muerte del artesano Santiago Maldonado. La comunidad reclama la posesión de miles de hectáreas de tierras en manos de la multinacional Benetton. Este conflicto se mantiene ya desde hace tres años y la comunidad ha llevado a cabo distintas acciones judiciales y políticas en reclamo de sus derechos.

En el marco de una tensión creciente entre los mapuches de Cushamen y el gobierno provincial, las declaraciones tanto del Ministro de Seguridad de la provincia, Pablo Durán, y el gobernador Mario Das Neves, fueron las de criminalizarlos y estigmatizarlos comparándolos con terroristas, bajo un discurso que claramente responde a la necesidad de creación de un enemigo interno bajo la doctrina de seguridad nacional.

Según la versión del gobierno, difundida por sus voceros, el grupo Resistencia Ancestral Mapuche (RAM) ocupa desde marzo de 2015 parte de una de las estancias de la empresa Tierras del Sud SA, perteneciente al grupo multimillonario Benetton. Sin embargo, la comunidad en conflicto no pertenece a la RAM sino al Movimiento Autónomo del Puelmapu (MAP), que nuclea diversos lof (comunidades) en Chubut, Río Negro, Neuquén, Buenos Aires y La Pampa<sup>56</sup>.

De esta manera, el gobierno quiere criminalizar a los indígenas bajo nociones universalizantes y erráticas acerca de los ejes de su lucha histórica por las tierras que habitan ancestralmente y que no quieren dejar en manos de los intereses económicos extractivistas. En el contexto antes descrito acerca de la situación actual de las comunidades indígenas en la Argentina, ¿bajo qué nociones/marcos interpretativos opera la ley 26.160 sobre Emergencia Territorial? Será el tema a tratar en la próxima sección.

---

<sup>56</sup> Información extraída de la página web <http://www.santigomaldonado.com/> Fecha de consulta: 5/02/2018.

### 3.4. Interpretación de los términos tierra-territorio/comunidad-pueblo en la ley nacional de Emergencia Territorial

Como mencionamos anteriormente, debido al fuerte activismo y visibilidad que lograron los grupos indígenas a partir de 1980 en el plano internacional comienza, varios años después, un contexto de disputa de sentido en los ámbitos locales para lograr desnaturalizar determinadas concepciones que forman parte de las políticas públicas y que por ende se vinculan directamente a su construcción como sujetos de derecho.

Es por esto que, en esta sección del TFG, veremos cómo las categorías *comunidad*, *pueblo*, *tierra* y *territorio*, adquieren suma importancia ya que abre un espacio de discusión acerca de la diversidad de sentidos respecto a la autonomía y la representación política de los indígenas. Estas concepciones, además, son resignificadas en el entramado normativo dentro de un contexto de fuerte disputa por los recursos naturales, lo que evidencia el defasaje existente entre las pretensiones del colectivo indígena de lograr un Estado Pluricultural respecto al marco de interpretación en el que operan las leyes en el actual Estado-Nación contemporáneo en Argentina. Es decir que los reclamos tienen su límite en “derechos culturales y tierras bajo el marco de la posesión” que otorga el Estado.

En este análisis particular de la ley 26.160 sobre Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de la Tierra Indígena, vemos que hace uso del término “comunidades” omitiendo el reconocimiento como Pueblos que de los mismos hace la Constitución Nacional en su artículo 75 inc. 17 y desconociendo sus derechos de autonomía.

Como se han expresado diferentes organizaciones indígenas:

“(…) la comunidad es la célula sobre la cual se organizan los pueblos indígenas; los pueblos indígenas están integrados por comunidades. Pero no se debe confundir el comunitarismo indígena que promueve el Estado para mantener el control y dominio, con la defensa de la comunidad que hacemos los pueblos indígenas. La garantía mínima para que la vida comunitaria pueda desarrollarse y ser viable en medio de un ambiente hostil y de permanente invasión cultural, es consolidar formas de organización y nuestra institucionalidad política como Pueblos. De esa forma, la comunidad se constituye en el nivel básico, la célula vital, la piedra fundamental de nuestro desarrollo como Pueblos preexistentes” (Consejo Plurinacional Indígena 2012).

De la interpretación anterior advertimos como la inserción de los indígenas como “nuevos” ciudadanos bajo el carácter colectivo de “comunidad” genera una tensión en cuanto a la construcción que el Estado hace de los indígenas como sujetos de derechos y como esto repercute directamente en el diseño de las políticas públicas.

Así, hablar de “comunidad”, supone un retroceso en cuanto a los derechos indígenas ya reconocidos de jerarquía internacional y nacional sumado a que no responde a la cosmovisión que tienen los sujetos indígenas en su relación comunitaria.

El término “comunidad” incluye una pretensión de homogeneidad por parte del Estado, que impide la comprensión de las diferencias y conflictos internos de estos grupos, sea indígena o no

(Tamagno, 1996). Entonces, la categoría institucional de comunidad que utiliza el Estado para encuadrar jurídicamente de forma conjunta la manera que tienen los indígenas de relacionarse con la tierra, ciertamente se ve excedida por la figura de la propiedad comunitaria que plantea el colectivo indígena. De este modo, como sostiene Lorena Gutiérrez Villar (2015):

“(…) los Estados deben tener en cuenta que los derechos territoriales indígenas abarcan (en relación a la propiedad tal como es concebida en Occidente), un concepto más amplio y diferente que está vinculado con el derecho colectivo a la supervivencia como Pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida. En síntesis, la propiedad comunitaria garantiza que los pueblos indígenas conserven y transmitan a sus generaciones venideras el patrimonio cultural de su pueblo” (Gutiérrez Villar, 2015:41).

Entonces, en las comunidades, se desarrollan aquellas relaciones políticas, productivas, culturales, de parentesco que refieren a lo íntimo, lo doméstico, lo interno de cada Pueblo indígena con el objetivo de consolidar formas organizativas e institucionales en un contexto hostil de políticas económicas estatales extractivistas. Por lo tanto, estas actividades y relaciones son, en un principio, ajenas al Estado.

Luego sí, con el desarrollo posterior de relaciones socio-económicas, deben ser recibidas por el entramado institucional estatal, del modo menos traumático y respetando su perfil propio y distintivo.

Recuperando los conceptos trabajados en la primera sección del capítulo 1 del presente TFG, aunque el término Pueblo no posea una definición unívoca, es un concepto sociológico semejante al de Nación, ya que se refiere a grupos humanos que comparten identidades étnicas y culturales (lengua, religión, costumbres, etc.).

En este sentido, en la relación Estado-Pueblos indígenas, hay cuatro derechos reconocidos por el derecho internacional y constitucional (temática abordada en el Capítulo 2 de este TFG) que deben tenerse en cuenta:

- Atribución para decidir autónomamente o determinar de modo libre su modelo de desarrollo
- Participación en políticas públicas
- Consulta previa en medidas legislativas o administrativas
- Consentimiento previo, libre e informado de casos específicos donde se pone en riesgo la integridad física.

En base a estos derechos, es que debe operar el Estado para efectivizar los derechos del colectivo indígena reconocidos tanto en el derecho internacional como nacional.

En el caso del convenio 169 de la OIT, se compromete a garantizar el derecho de los pueblos indígenas a decidir sobre su proceso de desarrollo, creencias, instituciones y bienestar espiritual;

derecho a decidir sobre las tierras que ocupan y utilizan, de controlar su desarrollo económico, social y cultural. Por lo tanto, sobre la auto-determinación ya reconocida a los sujetos indígenas, que encierra básicamente el derecho de autonomía y control de los recursos naturales, se genera una tensión entre los marcos de sentido otorgados por las instituciones de un Estado con un régimen productivo neoliberalista/extractivista y la plena efectivización del derecho al territorio comunitario indígena.

En este punto la discusión gira en torno al par “tierra-territorio”, interdependiente de la concepción de Pueblo. Esto es porque, en el orden de las demandas territoriales, la discusión acerca de las diversas problemáticas vinculadas respecto a la autonomía y al control de los recursos se ve tensionado con el modelo económico-productivo del Estado-Nación.

En este sentido, la ley 26.160 dispone en su segundo artículo, suspender la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos que tengan como objeto el desalojo de las tierras contempladas en el artículo 1º.

La pretensión de desalojo es aquella que tiene por objeto “recuperar” el uso y goce de un inmueble que se encuentra ocupado por quien carece de un título de propiedad. Aquí es donde, en términos jurídicos, entra en conflicto el territorio de modo que muchas comunidades carecen de este requisito (por inejecución del RETECI), por lo que los estados provinciales en conjunto con los intereses empresariales transnacionales, expropiaron territorios ancestrales de soberanía indígena.

Esto conlleva a una creciente tensión entre las comunidades indígenas y el Estado-Nación contemporáneo, que defiende intereses vinculados a la explotación sojera, hidro-petrolífera, megaminería y otros emprendimientos de alto rendimiento económico. Además, esa interpretación distorsionada que hacen los Estados de la normativa, no solo responde a intereses económicos, sino además a la visión occidental y hegemónica de la nación-como-estado (Briones 1998b).

Por lo tanto, se debe entender que, según la cosmovisión indígena, los territorios que ancestralmente ocupan trascienden lo meramente económico. Esto se ve reforzado por la CN en su artículo 75 inc. 17 al referirse a “las tierras que tradicionalmente ocupan” las comunidades indígenas, se ve robustecida por el carácter “inajenable, intransmisible e inembargable” que otorga a los territorios debido a la unión indisoluble entre la identidad étnica y los territorios que ocupan.

Ahora bien, el problema está en que el término “tierras” responde a una concepción reduccionista, a una parcela; y cuando la norma refiere a “tradicionalmente ocupadas”, esto no necesariamente se corresponde con los territorios que actualmente habitan las comunidades indígenas en la Argentina. Esto es producto de las políticas racistas y asimilacionistas ejercidas por el Estado nacional desde su conformación en el siglo XIX (según lo determinábamos en el capítulo 1), además de los procesos migratorios indígenas (analizados en la próxima sección). Entonces, el conflicto está en que, pese al proceso favorable de juridización que tuvieron los derechos indígenas a inicios de la década 1980 ganando visibilidad en la agenda política, la capacidad performativa del

Estado en lo que respecta a demandas de territorialización deja, aún en la contemporaneidad, mucho que desear. Como sostiene Beatriz Nussbaumer (2014):

“(…) tienen una visión reduccionista del espacio de reproducción social y cultural de los pueblos originarios que trasciende lo económico, ya que debe entenderse que la lógica de estas organizaciones es que son los pueblos los que construyen y establecen los vínculos simbólicos y materiales con el territorio a través de las comunidades” (2014:11).

Reafirmando este argumento, organizaciones indígenas proclaman:

“la preexistencia de nuestros pueblos, reconocida en el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional, refiere a una identidad que se constituye y desarrolla en relación a los territorios ancestrales que habitamos desde hace mil años. Esta identidad territorial tiene su propia forma de organización socio-cultural, política y económica. Las comunidades son partes orgánicas de ese sujeto político y cultural que es el Pueblo” (Organización Territorial de la Nación Diaguita Valle de Choromoros (2012). (Nussbaumer 2014:11)

Por lo tanto, lo que se tensiona con los términos *comunidad, pueblo, tierra, territorio*, es el ejercicio pleno de los indígenas a su autonomía y control de los recursos naturales, lo que otorgaría sentido a la construcción de un Estado Pluricultural. En palabras de Nussbaumer (2014), el Estado-Nación contemporáneo hace un reconocimiento parcializado de esos derechos comprendidos de manera comunitarista, ya que con ese término logra fragmentar al colectivo indígena, con el objetivo de ejercer mayor control y dominio sobre los pueblos. De este modo, el Estado-como-nación (Briones 1998) opera sobre marcos interpretativos que usufructúan los estados provinciales y que afectan directamente el ejercicio pleno de derechos. En este sentido, esta negación/exclusión se ve acentuada con el proceso migratorio de las comunidades indígenas a los centros urbanos, en donde las retóricas dominantes pretenden instalar la idea de que las comunidades indígenas solo tendrán su especificidad étnica si están instaladas en los ámbitos rurales y pretenden minimizar el reclamo a la ocupación actual de las tierras. Este será el tema a tratar en la próxima sección, cómo los discursos nacionales pretenden, aún en la actualidad, establecer fronteras entre lo que es étnico y lo que no.

### 3.5. Migración de las comunidades indígenas a los centros urbanos

Si bien como fuimos indicando a lo largo de este TFG el proceso migratorio de la población indígena es histórico, en las últimas décadas puede verse como este proceso se fue acelerando debido a causas estructurales socio-económicas y además por motivaciones subjetivas.

Como sostienen los investigadores en el Informe de la Encuesta de Condiciones de Vida de Familias, Grupos Convivientes y Comunidades Indígenas en la Argentina (INAI-2015)<sup>57</sup>, históricamente, la población indígena ha vivido en espacios rurales; sin embargo, desde hace ya varias décadas, muchas familias han tenido que migrar a las ciudades, por motivos económicos,

<sup>57</sup> Disponible en la página oficial del INAI, en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/12/53-Docemento-Encuesta-Comunitaria-INAI.pdf> Fecha de consulta: 13/07/2018.

laborales, escolares o a causa del avance del despojo territorial, sin por ello dejar de pertenecer a sus pueblos o comunidades, con los cuales mantienen un vínculo constante y permanentemente se encuentran volviendo al territorio.

Este permanente flujo migratorio, encuentra diversos motivos que según el INAI y los datos recopilados en la Encuesta de Condiciones de Vida de Familias, Grupos Convivientes y Comunidades Indígenas en la Argentina (2015) se puede explicar por el corrimiento de la frontera agropecuaria; el aislamiento geográfico; la falta de trabajo en sus lugares de origen; la pobreza; la falta de capitalización de quienes podrían trabajar la tierra; la falta de agua y/o acceso a infraestructura pública.

Según la Encuesta (INAI 2015) mencionada, el 77 % de las autoridades de las comunidades encuestadas (en un total de 51) refieren que son los varones jóvenes, entre 15 y 29 años, quienes se van del territorio comunitario; y en segundo lugar se encuentran las mujeres jóvenes, entre 15 y 29 años. En menor proporción migran los varones adultos y las mujeres adultas, mientras que 17 comunidades (del total encuestadas) informaron que migran familias enteras (INAI 2015:51).

El 41% de estas migraciones son permanentes o prolongadas, mientras que el resto se reparte entre temporarias o estacionales. Las temporarias se vinculan con la búsqueda laboral en otras ciudades por una cantidad de meses, y la estacional se relaciona con el período de cosecha en otras localidades. En ambos casos, las autoridades refieren que los miembros de la comunidad vuelven al territorio comunitario (INAI 2015:72).

La migración más frecuente es a ciudades de la misma provincia. Es común encontrar como localización de estos migrantes, los asentamientos en los cordones periurbanos de ciudades que puedan ofrecer mayores fuentes laborales y mayor diversidad en infraestructura educativa para los miembros de las familias (INAI 2015:74).

Ahora bien, son dos las problemáticas a tener en cuenta al momento de analizar la cuestión migratoria: por un lado, debemos considerar la dinámica migratoria en sí misma y, por el otro, los procesos organizativos que se generan en los ámbitos urbanos. Esta última es una temática poco abordada, sin embargo, crecen los estudios al respecto.

En cuanto a la dinámica migratoria, según Laura Weiss, Juan Engelman y Sebastián Valverde (2013) en "Pueblos indígenas urbanos en Argentina: un estado de la cuestión", los autores determinan que:

"el aumento de estos movimientos migratorios en las últimas décadas, es consecuencia de profundas transformaciones socioeconómicas en los ámbitos rurales, como la desestructuración de las economías domésticas y de subsistencia, la creciente monetarización y asalariamiento de estas unidades familiares de los pueblos indígenas. A la vez, otra causa radica en el avance de diferentes actividades productivas, en especial ligadas al capital agroindustrial, sobre los territorios en que se asientan estos grupos" (2013:2).

En cuanto a procesos organizativos, el porcentaje de población urbana ostenta una escasa distribución por “comunidades”, entendida ésta como célula básica en las cuales se agrupan los pueblos originarios por lo que el comunitarismo se convierte en una forma organizativa que pretende conservar las tradiciones de una etnia. Esto es porque en los centros urbanos se encuentran con organizaciones políticas, que dan lugar a procesos de movilización étnica sobre la base de demandas etnopolíticas, efectuando una serie de reivindicaciones basadas en la adscripción indígena, la que comienza a actuar como factor de cohesión y de solidaridad entre sus miembros mediante la revalorización de la identidad (Weiss *et. al.* 2013).

En este sentido, como sostiene María Cristina Bari (2002), los grupos étnicos no son unidades autárcticas, sino que se relacionan en contextos reales de reproducción social e interacción. Entonces, las normas de adscripción a un grupo no se limitan a rasgos culturales y en estos nuevos contextos de organización indígena se crean solidaridades entre los grupos. De hecho, la identidad no se presenta como algo dado e inmutable, sino que se trata de procesos que se cuestionan y movilizan de modo subjetivo, por lo que la auto-percepción también juega un rol importante.

De este modo, los distintos espacios de discusión se vuelven más heterogéneos y amplios como resultado de la inclusión de nuevos actores y modalidades de acción, al tiempo que sus configuraciones también resultan sumamente variables en función de las realidades particulares, según en el contexto local en el que estén inmersos (Weiss *et. al.* 2013).

Es distinta en este sentido la dinámica que se da en los espacios rurales. La mayoría de la población rural está integrada en comunidades que están organizadas en estructuras culturales, donde tienen su autoridad, su personería jurídica y su territorio con ocupación comunitaria. Así, según los datos recopilados en la Encuesta de Condiciones de Vida de Familias, Grupos Convivientes y Comunidades Indígenas en la Argentina (INAI-2015),

“el 86 % de las autoridades de las comunidades encuestadas refieren a la asamblea comunitaria como la instancia organizativa que prevalece, donde se exponen los temas, se debaten y se toman las decisiones. El 14 % refirió que las decisiones las puede tomar un solo miembro de la comunidad (autoridad) o un conjunto de personas de la misma. Cuando las decisiones las toma una sola persona, puede ser el cacique, camachej, lonko, o presidente de la organización. Cuando son más puede ser a través de un consejo, comisión directiva, o grupo de familias. En cuanto al mecanismo a través del cual se designan las personas que toman las decisiones, las autoridades encuestadas afirman que se reparte un 50 % a través de asambleas y un 50% por delegación hereditaria (hijos o descendientes de la autoridad)” (INAI 2015:51).

El tema de mayor convocatoria en las asambleas, según el 67 % de los encuestados, es la problemática de la tierra, ya sea para la gestión de regularización de los títulos de propiedad, el reclamo por aplicación de la Ley 26.160 para certificar la ocupación actual, tradicional y pública, el pedido de servicios jurídicos para la defensa del territorio y el asesoramiento ante un inminente desalojo (INAI 2015: 54).

El segundo tema convocante referido por las autoridades

“en un 55 %, es para tratar el acceso al agua tanto para el consumo humano, como de los animales o para la producción en general, que incluye el mejoramiento del acceso a los servicios públicos y a las viviendas” (INAI 2015: 54).

De este modo, en primer lugar, es importante destacar que los procesos migratorios antes descritos no implican la oposición urbano-rural, ya que como hemos visto, se constituyen en una experiencia familiar y colectiva que no suponen una ruptura con sus lugares de origen ni su cultura, y en donde las estadías y las migraciones temporales muchas veces se vuelven prácticas extendidas para lograr el acceso a educación, salud y trabajo de calidad. En este sentido, esto nos lleva a reflexionar que la “comunidad” puede ser repensada a través de las relaciones que sus miembros desarrollan dentro y fuera de ellas, en diversos espacios sociales que no solo se acotan en términos espaciales.

Consideramos entonces que no solo van cambiando los procesos organizativos en los que se encauza el reclamo indígena, sino que además se abre el panorama a cuestiones de justicia social, para que las comunidades no sólo tengan acceso a sus tierras con la importancia identitaria que eso implica, sino además que se efectivice el mismo y la redistribución sea real y no en términos sólo normativos. Esta cuestión será el eje de la próxima sección.

### **3.6. Reconocimiento y redistribución: ejes del reclamo hoy**

El colectivo indígena, ya sea en espacios urbanos o rurales, siempre va a encauzar sus reclamos tanto en cuestiones territoriales y culturales (etnia) como en cuestiones socio-económicas de clase, constituyendo estos reclamos en indivisibles. La tierra representa una fuente de riqueza y bienestar. El derecho de acceso a la tierra rural se encuentra íntimamente relacionado con el goce de derechos humanos tan importantes como la vivienda y alimentación adecuadas, a trabajar y al desarrollo cultural. Es por ello que vale preguntarnos: ¿cómo superar esta falsa dicotomía de creer que una política a favor del reconocimiento cultural va en detrimento de la justicia social?

En este sentido, Fraser (1996) principalmente propone que para que esta disociación tan recurrente no ocurra, debemos pensar en un *concepto bivalente de justicia* que logre conciliar reivindicaciones de igualdad social y reconocimiento de la diferencia, que atienda cuestiones político-pragmáticas.

Es por ello que Fraser (1996) llama *comunidades bivalentes* a aquellos sujetos colectivos, como las comunidades indígenas de la Argentina, que sufren las dos caras de una misma moneda: las injusticias respecto a una dimensión étnico-cultural, y otra referida a una dimensión política-económica; y ninguna de estas injusticias es un efecto directo de la otra.

Por lo tanto, no deben desvincularse las políticas de la identidad con las políticas sociales de igualdad, de modo que si no, se pretende con esta lógica abolir la diferencia en lugar de reconocerla. Aquí es cuando nuevamente juega un papel determinante la matriz territorio-estado-nación sobre el que se conformó el Estado argentino, ya que la población indígena fue históricamente excluida y

discriminada por su condición indígena, situación que no se ha modificado en la actualidad. Y, justamente, expropiada en sus medios de producción.

En este punto, Nancy Fraser va a debatir con Axel Honneth (2006) sobre la concepción de “lo justo”. Ambos parten de la idea de que se trata, básicamente, de una cuestión de reconocimiento (explorando la polisemia de la categoría). Para Honneth, se trata de una lucha intersubjetiva en la que los ciudadanos persiguen un reconocimiento por parte de los demás. Es decir que, se configuran pretensiones de identidad entre los ciudadanos en donde mediante el amor, el derecho y la solidaridad, los seres humanos buscan ganarse el respeto necesario para convertirse en sujetos moralmente iguales a otros. En este sentido, entonces, el reconocimiento que confiere ese respeto moral depende exclusivamente del status normativo que les otorgamos a los demás en cuestiones de derechos.

Para Fraser, en cambio, el reconocimiento requiere de fondo condiciones de igualdad de todos los sujetos colectivo que solo puede asegurarse mediante la igualdad de oportunidades que afirme un enfoque redistributivo de los recursos materiales necesarios para asegurar la independencia de los ciudadanos, en consonancia con leyes que posean marcos interpretativos que no excluyan a “los diferenciados”.

Por lo tanto, la paridad participativa que propone Fraser (1996) es universalista y requiere un análisis pragmático de los contextos sociales particulares, comprendiéndolos desde una visión dualista que concilie un enfoque tanto económico como cultural. Entonces, en este punto nos preguntamos, ¿logra la ley 26.160 sobre Emergencia Territorial enmarcarse dentro de esta visión dualista? Con el fin de responder este interrogante, en la próxima sección nos ocuparemos de describir la situación actual de las comunidades indígenas en lo que concierne a la titulación de la tierras que habitan, paso siguiente legal al del relevamiento territorial propuesto por dicha ley.

### **3.7. La inconclusa titulación de las tierras indígenas**

Este punto es central en nuestra investigación de modo que la titulación de las tierras indígenas representa la redistribución concreta de las tierras que se relevan y se pretende tener registradas.

Nos interesa retomar entonces que, con la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) se reconoce que el carácter de “pueblos” conlleva el derecho a la libre determinación y además ubican a los pueblos indígenas en condiciones de igualdad con todos los demás pueblos, buscando compensar de esta manera la negación y marginación histórica que han sufrido y logren alcanzar una posición de igualdad frente a los sectores dominantes. Por lo tanto con la Declaración se intenta

“(…) conseguir lo que debiera haberse logrado sin ella: la aplicación de los principios universales de los derechos humanos de tal modo que se valore no sólo la individualidad de las personas indígenas sino además los vínculos comunitarios que poseen y que también son parte de su humanidad” (2010:34).

Con este nuevo reconocimiento en el ámbito internacional, se genera a nivel local una capacidad performativa que se ve permeada por discursos que no concuerdan con las demandas particulares de cada comunidad indígena, ya que persiguen intereses económicos que distan de la cosmovisión indígena en su relación con la tierra.

La gran mayoría de las comunidades indígenas en Argentina no tienen acceso a los títulos comunitarios e individuales de los territorios que ocupan según surge del análisis del relevamiento realizado en el marco de la AGN 2016:

“de 100 carpetas técnicas del Programa de Relevamiento Territorial (RETECI) pertenecientes a diferentes comunidades indígenas del país, el 92% no poseen títulos comunitarios y un 84% no tienen títulos individuales de las tierras que ocupan” (AGN, 2016: 26).

¿Por qué sucede esto? ¿Por qué el Estado no efectiviza el derecho territorial pleno de los indígenas? Básicamente porque los pilares institucionales, políticos, económicos y culturales del Estado-Nación contemporáneo se basan en estándares metaculturales (Briones 1998) que son sometidos a pujas de sentido y el derecho de auto-determinación de los Pueblos indígenas entra en tensión con la idea hegemónica occidental de nación. Esta se reconoce como aquella estructura de clases basada en relaciones asimétricas, que encuentran su “identidad” en un terreno común de solidaridad y en Argentina, la matriz de diversidad fue construida bajo la metáfora del “crisol de razas”, utilizada para construir una imagen homogénea de Nación. En palabras de Chatterjee (2008), este formato o modelo de Nación exportado de Europa no dejó margen de imaginación a las comunidades.

En este sentido es que actualmente, los reclamos del movimiento indígena buscan la apertura de la tríada ciudadanía-nación-Estado, es decir, desde una perspectiva intercultural, la inserción como sujetos de derecho pero en un contexto de re-elaboración de los conceptos de nación y estado (Nussbaumer 2014).

Por lo tanto, el problema con la titulación de las tierras parte de que no existe Estado-Nación con proyección de pluri-culturalidad. En palabras de Rita Laura Segato (2007) esto se basa en que no existe una esencialización de la diferencia:

“(…) la lucha de los movimientos sociales inspirados en el proyecto de una política de la identidad no alcanzará la radicalidad del pluralismo que pretende afirmar a menos que los grupos insurgentes partan de una conciencia clara de la profundidad de su diferencia, es decir, de la propuesta de mundo alternativa que guía su insurgencia (...) no en términos de costumbres supuestamente tradicionales (...) sino como diferencia de meta y perspectiva por parte de una comunidad o pueblo” (2007:18)

El caso opuesto a lo que sucede con el estado nacional argentino es Bolivia, con la reivindicación que se hace del Estado plurinacional en su constitución, ya que reconoce a los indígenas como naciones dentro en un mismo Estado.

En cambio, en Argentina, el modelo de Nación exportado aprehende formas de ser Otro extraídos de identidades globales pre-formateadas que no emergen de debates internos, regionales y localizados en el seno de las historias nacionales. Entonces, todo queda uniformemente englobado en la etnicidad (como categoría sociológica universalizante), que otorga un marco de interpretación basado en un mapa multicultural chato y alejado de aquellas dialécticas (particularidades) que le otorgan historicidad y arraigo local a las demandas territoriales de los pueblos indígenas.

Para fortalecer el escaso nivel de titulación de las tierras, el Estado actualmente lleva a cabo el Programa de Fortalecimiento Comunitario y Acceso a la Justicia. El mismo fue creado mediante Resolución del INAI 235/2004<sup>58</sup> y tiene por objeto asistir a las comunidades en acciones judiciales y extrajudiciales para suscribir a la propiedad comunitaria. Esto en el marco de una creciente conflictividad de las comunidades indígenas con el estado por el derecho pleno de las tierras que habitan ancestralmente. Lo evidencia el análisis de las 100 carpetas técnicas del RETECI que hizo la AGN 2016, del cual surge que 62% comunidades poseen conflictos territoriales y un 24% de las comunidades tienen o han tenido conflicto judicial asociado a la posesión de las tierras que ocupan.

Además, en la AGN 2016 se cita el Informe realizado por el Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2012):

“En general, los pueblos indígenas enfrentan varias barreras para acceder a la justicia, incluyendo barreras lingüísticas, culturales, económicas y de distancia. En particular, se ha reportado que la mayoría de los tribunales provinciales desconocen o no consideran debidamente la legislación nacional e internacional sobre pueblos indígenas, principalmente respecto de los derechos a las tierras y los recursos naturales. A lo largo del país, los tribunales han tendido a favorecer los derechos de propiedad privada de individuos o empresas por encima de las formas colectivas de propiedad indígena” (AGN, 2016:12).

Este programa, se articula con el esquema del relevamiento territorial, porque la información que este último genera resulta esencial “en la defensa de los derechos de las comunidades indígenas en los diferentes procesos judiciales vinculados a la posesión y propiedad de territorios comunitario” (AGN 2016:14).

En este marco, el INAI informa

“que en el periodo auditado se brindaron 37 servicios jurídicos para atender diferentes necesidades que abarcaron un total de 254 comunidades en todo el país impidiendo el desalojo de 46 comunidades y 14000 familias aproximadamente” (AGN 2016:15)

Con la ley 26.160 se le da visibilidad al reclamo territorial indígena pero entra en tensión con el derecho de los pueblos a la auto-determinación. Es decir, a decidir sobre su condición política económica y cultural, pudiendo ejercer la autonomía y el auto-gobierno, lo que representa para el Estado nacional una amenaza a sus estructuras hegemónicas y las categorías sociológicas de las que se vale para negar la soberanía plena de los pueblos indígenas. Es por ello que en la próxima

---

<sup>58</sup> Disponible en la página oficial del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/normaTexto.php?id=900&organismo=Instituto%20Nacional%20de%20Asuntos%20Ind%20Dgenas> Fecha de consulta: 12/06/2016

sección, estableceremos (según nuestra consideración) cuáles son los nuevos sentidos en lo que se debe encauzar la lucha indígena, en un contexto de interculturalidad.

### **3.8. Interculturalidad: nueva gestión de la etnicidad**

En las últimas dos décadas del siglo XX (1980-1990) surge una crisis epistémica que representa una crisis de la modernidad, dando lugar al nacimiento de:

“por un lado, un propósito posmoderno que cuestiona desde la misma Europa y Estados Unidos la insuficiencia de la racionalidad instrumental moderna para dar cuenta de las transformaciones de un mundo globalizado; y por el otro, un proyecto subalterno, post-colonial y post-occidental” (Mazorco Irureta 2010:27).

Este proyecto se formula desde la subalteridad del Tercer Mundo y pretende una transformación paradigmática que consista en la de-construcción de las condiciones ideológicas-materiales que colonizaron el territorio.

Este quiebre epistemológico, requiere primero que se considere al hombre como sujeto activo del cambio social e individual para lo cual debe liberarse de las estructuras que condicionan su pensamiento, con el fin de no continuar reproduciendo dicotomías etnocéntricas entre el colonizador y el colonizado. Es decir que se busca establecer un pensamiento crítico latinoamericano que desmantele los principios de la razón instrumental propia de la modernidad y poner fin a la colonialidad del poder y del saber (conocimiento ligado a la estructura de poder colonial).

Para ello, se busca trasladar el eje desde la economía hacia lo cultural a través del discurso de las sociedades multiculturales (reconocimiento de la existencia de otras culturas). De esta manera,

“una vez que, con el fin de la Guerra Fría, renace el problema de la etnicidad, el objetivo de dominación planetaria requiere que las resistencias culturales contra el sistema, que ponen en riesgo la estabilidad social del modelo de acumulación del capital y dificultan las operaciones de las multinacionales a lo largo y ancho del mundo, sean licuadas mediante la integración de las identidades conflictivas (aquellas cuya diferencia fueron reprimidas por la modernidad)” (Mazorco Irureta 2010:3).

De este modo, surge la interculturalidad o perspectiva intercultural, que pretende formular una respuesta civilizatoria alternativa que vaya más allá del plano epistemológico, sino también desde el plano ontológico planteando “un imaginario-otro de sociedad” (Mazorco Irureta 2010:7), llamado “colonialidad del ser”. Es por esto que se articula con el proceso de descolonización, representando un proceso complementario, abierto, inconcluso y crítico de lo que es la cultura y la colonialidad.

Desde estos lineamientos teóricos, consideremos que será una de-construcción del ser nacional homogéneo que constituye aún hoy la sociedad, lo nos permitirá pensar en un Estado-pluricultural.

Hoy, los reclamos del movimiento indígena buscan la apertura de la tríada ciudadanía-nación-Estado, es decir, desde una perspectiva intercultural, la inserción como sujetos de derecho pero en un contexto de re-elaboración de los conceptos de nación y estado.

Entonces nos preguntamos, ¿cómo avanzar en este marco en el reconocimiento pleno de derechos territoriales? Porque en palabras de Briones (2007), una cosa es que el exceso de visibilidad de las diferencias culturales indígenas que el Estado utiliza para mercantillarlas genere marcos teóricos que permiten analizarlos; y otra cosa muy distinta es creer que las identidades indígenas son problemáticas justo ahora.

Es por esto que las Ciencias Políticas como disciplina de las Ciencias Sociales, deben re-direccionar el enfoque sobre estas cuestiones planteadas a lo largo de todo el capítulo con el objetivo de generar nuevos marcos que re-estructuren las políticas estatales.

### Consideraciones Finales

De acuerdo a la problemática planteada a lo largo de este TFG, consideramos que la Ciencia Política como disciplina de las Ciencias Sociales, debe poder separarse del discurso dominante y repensar la participación indígena en espacios transnacionales. Es decir que, debe retar los poderes constituidos a través de la acción colectiva mediante enfoques post-estructuralistas que den importancia al discurso en la construcción de la realidad indígena y además lleven a cabo un estudio particular de las culturas. En este sentido, es fundamental que el Estado-Nación como re-estructurador social actúe en este marco de acción durante la concepción de políticas estatales.

Para lograr entonces operativizar la redistribución de las tierras, conflicto que actualmente agobia a los pueblos indígenas y para que éstos puedan tener acceso a sus derechos de libre determinación y auto-gobierno (reconocido por el marco legal internacional y nacional) debemos perseguir: una re-elaboración de las políticas públicas ya que la titularidad jurídica no garantiza un sentimiento de pertenencia a una comunidad política, por lo que se plantea llegar a la unidad de un país intercultural mediante una ciudadanía diferenciada; y repensar, en el ámbito académico, los términos de nación y estado, fuera de la hegemonía occidental.

Pese a la fuerte politización de las identidades étnicas y la consolidación del movimiento indígena en Argentina, aún persiste en las políticas públicas una premisa de que las comunidades indígenas tienen una opresión histórica, afectada por discursos colonialistas, reproduciéndose la aboriginalidad en contextos de contemporaneidad. Entonces nos preguntamos: ¿cómo separarnos del discurso hegemónico que coloniza la realidad de las poblaciones indígenas? Para encarar este estudio debemos de-construir y des-naturalizar “lo occidental”, para que el Estado logre separarse de aquella homogeneización conceptual que genera una invisibilización del *Otro*, logrando concebir nuevos marcos interpretativos que incluyan a las poblaciones indígenas en la toma de decisiones estatales.

Teniendo presente los argumentos desplegados a lo largo de este TFG, nos preguntamos sobre las implicancias que esta problemática territorial indígena tiene para las Ciencias Políticas como disciplina de las Ciencias Sociales. En forma exploratoria, consideramos que:

- en primer lugar, se debe ampliar el concepto de ciudadanía, alejándose de las posturas paternalistas y abandonar de una vez por todas las pretensiones asimilatorias de las políticas estatales. El Estado y la sociedad civil en general deben poder aceptar que los pueblos indígenas necesitan del pleno acceso a sus tierras, pudiendo ejercer su derecho de autonomía y libre determinación acorde a sus tradiciones. Para lograr este objetivo en el sentido práctico, el re-diseño de políticas públicas que logren romper con esta invisibilización hegemónica. En este punto nos

interesa abrir un interrogante acerca de posibles estrategias estatales que en un futuro generen una nueva construcción de un Estado plurinacional que esté proyectada en el espacio/territorio indígena.

- en segundo lugar, creemos en la importancia de que los pueblos indígenas tengan una representación política que realmente asegure su participación en la toma de decisiones que realmente permita construir una democracia inclusiva y que la misma no quede encriptada en la figura jurídica de las “comunidades”. En este sentido, las constituciones de Ecuador y Bolivia presentan un verdadero punto de inflexión en el actual escenario político de modo que constituyen una renovada descentralización del poder y no tienen como parámetro la decisión que toma un solo pueblo, el legítimamente aceptado, la “nación”. Así, transformar prácticas profundamente arraigadas en el presente en cuanto a la concepción del Estado actual en la Argentina, es por donde debemos empezar.

La ley 26.160 sobre Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de la Tierra Indígena (sancionada en el año 2006) representa actualmente el único marco jurídico que regula el acceso a los territorios que las comunidades indígenas ocuparon ancestralmente. Sin embargo consideramos que, debido a su inejecución, no se operativiza el reclamo territorial de los indígenas simbolizado en el otorgamiento de los títulos de propiedad de los mismos. Es por ello que sostenemos que dicha ley se convierte en un obstáculo para aquellas acciones tendientes a la territorialización. De esta manera, pensamos que representa un mecanismo de exclusión de la diferencia indígena al no reconocer la soberanía plena sobre sus territorios, sino que los derechos reconocidos son dentro del marco de interpretación del Estado-Nación. Además de este obstáculo jurídico, se transforma en un impedimento económico, debido a que no pueden usar las tierras para llevar a cabo sus actividades productivas, a su vez que constituye un freno cultural porque no respeta sus usos y costumbres. Todo ello enmarcado en un claro contexto hegemónico de otredad por lo que los grupos étnicos en la Argentina siguen luchando por su incorporación plena a la sociedad civil.

Esto nos lleva a considerar que existe una estrecha relación entre construcción del sujeto, construcción de políticas públicas y construcción del discurso.

En cuanto a lo primero, existe un monismo jurídico que impone una negación de la diversidad de la problemática indígena, de modo que concepciones como *tierra*, *territorio*, *comunidad* y *pueblo* son re-significados haciendo que la normativa interprete de manera errática de la cosmovisión/identidad indígena. Por lo tanto, la discusión gira en torno a la autonomía y la representación política de los indígenas. Estas concepciones, además, son resignificadas en el entramado normativo dentro en un contexto de fuerte disputa por los recursos naturales, lo que evidencia el defasaje existente entre las pretensiones del colectivo indígena de lograr un Estado Plurinacional respecto al marco en el que operan las leyes en el actual Estado-Nación contemporáneo.

De este modo, en segundo lugar, las políticas públicas llevada a cabo por el Estado se convierten en políticas negacionistas de la diversidad que además emergen de debates globales que omiten las particularidades de la problemática indígena.

Además, y en tercer lugar, esto se desarrolla en un marco de sentido que se arraiga con la matriz territorio-nación-Estado, en donde la dicotomía civilización-barbarie aún persiste e incide sobre las interpelaciones que el Estado desarrolla en cuanto a operacionalizar los derechos indígenas. Por lo tanto, las construcciones discursivas de aboriginalidad pesan en el proceso histórico de incorporación de los pueblos indígenas como ciudadanos plenos dentro del Estado contemporáneo.

Entonces, desde una perspectiva intercultural, debemos lograr una apertura que efectivice la creación de un Estado Plurinacional Comunitario que logre conciliar el reconocimiento cultural con la redistribución de recursos económicos necesaria para hacer efectivo el acceso a los territorios que ocuparon ancestralmente.

“Memoria, Justicia y Reparación” son las banderas de lucha que levanta el colectivo indígena, pero a su vez el Estado debe comprender a los mismos como sujetos con derechos culturales, políticos, territoriales y económicos, por lo que el “Estado de inclusión” no se logra solamente como resultado de la lucha indígena y el reconocimiento del Estado, sino que además deberíamos pensar en la re-fundación de las instituciones estatales. Esto, genera tensiones de tipo jurídico-normativo, cultural, económico y político, y nos sitúa en el debate actual acerca de las políticas de identidad/reconocimiento y redistribución.

## Bibliografía

Alvarado, Paula Marcela (2018). *Un genocidio silenciado: 71 años de la masacre de Rincón Bomba en Formosa*. *Indymedia Argentina*. (En línea) Disponible en: <https://argentina.indymedia.org/2018/10/10/un-genocidio-silenciado-71-anos-de-la-masacre-de-rincon-bomba-en-formosa/> Publicado el 10/10/2018. Consultado el 30/10/2018. Argentina.

Anderson, Benedict (1993) *Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica. México.

Bari, Ma. Cristina (2002) "La cuestión étnica: aproximaciones a los conceptos de grupo étnico, identidad étnica, etnicidad y relaciones interétnicas". *Cuadernos de Antropología Social* N° 16. pp. 149-163. Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Barrientos, Pilar (2010) "Los unos y los otros. Gestión de la alteridad indígena en la República Argentina: la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005". *Cuadernos de Antropología* N° 6 Segunda Época pp. S/N. Argentina.

Bonfil Batalla, Guillermo (1988) "La teoría del control cultural en el estudio de procesos étnicos". *Anuario Antropológico* 86. Pp. 13-53. Universidad de Brasilia/Tempo Brasileiro. Brasil.

Bonatti, Andrés; Valdez, Javier (2015). *Una guerra infame. La verdadera historia de la Conquista del Desierto*. Ed. EDHASA. Buenos Aires, Argentina.

Boivin, Mauricio; Rosato, Ana; Arribas, Victoria (2004). *Constructores de otredad. Una introducción a la antropología social y cultural*. Antropofagia. Argentina.

Botte, Susana, (Coord.) (1985) *Tratamiento de la cuestión indígena*. Congreso de la Nación, Buenos Aires. Argentina.

Briones, Claudia (1998a) *La alteridad del cuarto mundo. Una deconstrucción antropológica de la diferencia*. Ediciones del Sol. Buenos Aires, Argentina.

Briones, Claudia (1998b) "(Meta)cultura del Estado-nación y estado de la (meta)cultura". *Serie Antropológica* 244. Brasilia. Brasil.

Briones, Claudia y Delrío, Walter (2002) "Patria sí, colonias también. Estrategias diferenciadas de radicación de indígenas en Pampa y Patagonia" Pp. 45-78. En: *Fronteras, ciudades y estados*. Alción. Córdoba, Argentina.

Briones, Claudia (Comp.) (2005) *Cartografías argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Antropofagia. Buenos Aires, Argentina

Briones, Claudia (2007) "Teorías performativas de la identidad y performatividad de las teorías". *Revista Tabula Rasa Colombia*, No.6 pp. 55-83. Bogotá, Colombia.

Briones, Claudia (2015). "Políticas indigenistas en Argentina: entre la hegemonía neoliberal de los años noventa y la "nacional y popular" de la última década" pp. 21-48. *Revista Antropológica Arqueológica N° 21*, Bogotá, enero-abril 2015, 244 pp. Colombia.

Chatterjee, Partha. (2008). *La Nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, Argentina.

Colombo, Eduardo (1985). "El Estado como paradigma de poder". *Utopía N° 5*, pp. 57-80. Buenos Aires, Argentina.

Díaz Polanco, Héctor. (1981). "Etnia, clase y cuestión nacional". *Cuadernos Políticos N° 30* pp. 53-65. México D.F.

Fuentes, Claudia (2011), "Montesquieu: Teoría de la distribución social del poder". *Scielo Vol. 31 N° 1* pp. 47 – 61. Chile.

Ferro, Maribel (2013) "TODAS LAS VOCES, TODAS. Reflexiones acerca de la politización identitaria de las minorías étnicas y su implicancia en la lucha histórica por el reconocimiento entorno a la eventual reforma del Código Civil y Comercial unificado" (UNVM, 2013). Optativa Libre "Espacio Electivo I Y II (B) en el Área de Lenguaje" según Plan de Estudios de la carrera Licenciatura en Ciencias Políticas, UNVM. Villa María, Argentina.

Ferro, Maribel (2017). "De-construyendo el camino de la violencia estatal". Revisión del libro *Prácticas genocidas y violencia estatal en perspectiva transdisciplinar* de José Luis Lanata (Comp.) ANPCyT y CONICET. UNRN. Bariloche. 258 pág. ISBN 978-987-28950-2-0. Villa María, Argentina.

Gallegos Krause, Eduardo (2011). "*Identidades excluidas y formas de acción política. El caso de las huelgas de hambre mapuche: entre la desobediencia civil y la violencia política*". *Revista Polis N° 28. (En línea)* Disponible en: <https://journals.openedition.org/polis/1193> Publicado: 3/03/2011 Consultado: 23/07/2016. Argentina.

Fraser, Nancy (1996). "Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia de género". Universidad de Santiago de Compostela. España.

Fraser, Nancy (2006). Capítulo 1: "La Justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación". En: ¿Redistribución o Reconocimiento? Un debate político-filosófico de Nancy Fraser y Axel Honneth. Ed. Morata. S/D. España.

Gutiérrez Villar, Lorena (2015). "El derecho de propiedad comunitaria indígena en el sistema interamericano de derechos humanos" pp. En: Kosovsky, Fernando; Ivanoff, Sonia (Eds.) *Propiedad comunitaria indígena*. EDUPA. Universidad de la Patagonia. Comodoro Rivadavia, Argentina.

Gómez, Rodolfo (2012) "Las teorías del Estado en el capitalismo latinoamericano". *Crítica y Emancipación*. Pp. 85-104. CLACSO. México.

Kymlicka, Will y Norman, Wayne (1997). *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. E: La política, No. 3*. Bogotá, Colombia.

Lenton, Diana (2010a) "Política indigenista argentina: una construcción inconclusa". *Anuario Antropológico* pp.57-97. Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Lenton, Diana (2010b). "La 'cuestión de los indios' y el genocidio en los tiempos de Roca: sus repercusiones en la prensa y la política" pp. 29-50. En: Bayer, Osvaldo (Ed.) *La crueldad argentina: Julio A. Roca y el genocidio de los pueblos originarios*. RIGPI: Red de Investigadores en Genocidio y Política Indígena en Argentina. Buenos Aires, Argentina.

Lenton, Diana. (2015) "Notas para una recuperación de la memoria de las organizaciones de militancia indígena". *Revista Identidades N° 8 año 5*. Pp. 117-154. Argentina.

Lenton, Daiana y Lorenzetti, Mariana. (2005). "Neoindegenismo de necesidad y urgencia: la inclusión de los Pueblos Indígenas en la agenda del Estado neosistencialista" pp. 273-297. En Briones, Claudia (Comp.) *Cartografías argentinas. Políticas indigenistas y formaciones de alteridad*. Antropofagia. Buenos Aires, Argentina.

Levaggi, Abelardo. (2000) *Paz en la frontera. Historia de las relaciones diplomáticas con las comunidades indígenas en la Argentina (siglos XVI-XIX)*, Buenos Aires, Universidad del Museo Social Argentino, 594 pp. Argentina.

Maidana, Carolina; Zubrzycki, Bernarda; Samprón, Agustín, Di Socio, Juan Manuel; García, Stella; Colangelo, Adelaida; Gómez, Julia; Tamagno, Liliana (2009). "Censos y pueblos indígenas en Argentina". *Cuadernos de Antropología N° 5* pp. S/N. Programa de Arqueología Histórica y Estudios Pluridisciplinarios (Departamento de Ciencias Sociales) Universidad Nacional de Luján. Buenos Aires, Argentina.

Mazorco Irureta, Graciela (2010). "La descolonización en tiempos del Pachakutik". *Revista Polis N° 27* (En línea) 27/2010. Publicado el 18 de abril de 2012, consultado el 27 de noviembre de 2014. Argentina.

Musante, Marcelo; Papazián, Alexis y Pérez, Pilar (2014) "Los campos de concentración indígena como espacios de excepcionalidad en la matriz estado-nación-territorio argentino" pp.66-96. En: Lanata, José Luis (Comp.) *Prácticas genocidas y violencia estatal en perspectiva transdisciplinar ANPCyT y CONICET. UNRN. Bariloche. 258 pág. ISBN 978-987-28950-2-0*. Argentina.

Musante, Marcelo (2018). "Reducir y controlar: Masacres, disciplinamiento y trabajo forzado en las reducciones estatales para indígenas de Chaco y Formosa durante el siglo XX" pp. 241-280. En: Walter Delrio, Diego Escolar, Diana Lenton y Marisa Malvestitti (Dir.) *En el país de nomeacuerdo. Archivos y memorias del genocidio del Estado argentino sobre los pueblos originarios, 1870-1950*. Ed. Editorial UNRN. Viedma, Río Negro. Argentina.

Navarrete Saavedra, Rodrigo (2010). "Gobernabilidad neoliberal y movimientos indígenas en América Latina" *Revista POLIS N° 27* (En Línea) 27/2010. Publicado el 18 de Abril de 2012, consultado el 15 de Mayo de 2014. Argentina.

Nicoletti, Andrea (2015). "Una puesta en escena de la evangelización salesiana en la patagonia: entre "infielos" y "conversos"". *Revista Tefros, Vol 3, N° 1. s/p*. Disponible en <http://www.hum.unrc.edu.ar/ojs/index.php/tefros/issue/view/10/showToc>. Río Cuarto, Argentina.

Nussbaumer, Beatriz (2014) "Pueblo, territorio y autonomía. Tensiones en los modos de construcción de los indígenas como sujetos de derecho en la Argentina". *Trabajo y Sociedad (Calcyt-Conicet) N° 23* pp. S/N. Santiago del Estero, Argentina.

O' Donnell, Guillermo (1978). "Apuntes para una teoría del Estado". *Revista Mexicana de Sociología Vol. 40 N° 4 Estado y clases sociales en América Latina (2)* pp. 1157-1199. Universidad Nacional Autónoma de México.

Pérez Zavala, Graciana (2014) *Tratados de paz en las pampas. El devenir político de los ranqueles*. Ediciones Aspha. Buenos Aires, Argentina.

Pérez Zavala; Tamagnini, Marcela; Lodeserto, Alicia y Olmedo, Ernesto (2018). "Pueblos Indígenas en Latinoamérica: un abordaje desde la Historia y la Antropología" pp. 6-37 En: Travaglia, Laura (Comp.) *Latinoamérica entre viejos y nuevos tiempos. Problemáticas e interpretaciones de la historia argentina y latinoamericana*. Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias. Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina.

Pérez, Pilar (2013). "Estado, indígenas y violencia. La producción del espacio social en los márgenes del Estado argentino. Patagonia central 1880-1940". UBA-FFYLL. Buenos Aires, Argentina.

Piana, Ricardo Sebastián (2013) *El Estado. Un recorrido teórico por los temas de hoy*. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP), Argentina.

Quijano, Aníbal (2003). "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina". En: Edgardo Lander (Comp.), *Colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. pp. 777-832 CLACSO. Buenos Aires, Argentina.

Quinteros, Silvina (2004). "La interpretación del territorio argentino en los primeros Censos Nacionales de Población (1869, 1895, 1914)". En: OTERO, H. *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población, siglo XIX-XX*. Siglo XIX. pp. 267-297. Buenos Aires, Argentina.

Rapoport, Mario (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Ediciones Macchi. Buenos Aires. Bogotá. Caracas. México, DF.

Ramírez, Silvina (2012). "Comentarios sobre la regulación de la Propiedad Comunitaria Indígena en el Proyecto de Código Civil y Comercial" pp. 1-5. *Revista Argentina de Teoría Jurídica* Vol. 13. Universidad Torcuato Di Tella. Argentina.

Ramírez, Silvina (2013). "Personería jurídica de las comunidades indígenas. Procesos de consulta CSJN, Confederación Indígena del Neuquén c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad". Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ)-Infojus. Publicado el 10 de diciembre de 2013. Consultado el 23/04/2016. Disponible en: <https://docplayer.es/55189845-Personeria-juridica-de-las-comunidades-indigenas.html>. Argentina.

Rivas, Ricardo Alberto (1996) "El origen de la Nación y los historiadores latinoamericanos" *Cuadernos del CISH*, vol. 1, n° 1 pp. 52-67 ISSN 1852-1606. (En línea) <http://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/> Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro de Investigaciones Socio Históricas. Argentina.

Ruffini, Martha (2007). "La consolidación inconclusa del Estado: los Territorios Nacionales, gobernaciones de provisionalidad permanente y ciudadanía política restringida (1884-1955)". *Revista SAAP*. Vol. 3 N° 1. Pp. 81-101. Buenos Aires, Argentina.

Segato, Rita Laura (2006). "Racismo, Discriminación y Acciones afirmativas: Herramientas Conceptuales". *Serie Antropología 404*. Universidad de Brasilia.

Segato, Rita Laura (2007). *La Nación y sus Otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad*. Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina.

Salgado, Juan Manuel; Gomiz, María Micaela (2010). *Convenio 169 de la O.I.T. sobre Pueblos Indígenas: su aplicación en el derecho interno argentino*. Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas-Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). Neuquén. 408 pag; 21x15 cm. ISBN 978-87-91563-83-6. Salta, Argentina.

Salgado, Juan Manuel (2012). "Ponencia: el anteproyecto de código civil y sus implicancias sobre los derechos de los pueblos indígenas". Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (ODHPI). Buenos Aires, Argentina.

Solá, Rodrigo Sebastián (2015) "Desarrollo indígena y propiedad comunitaria" En: Kosovsky, Fernando; Ivanoff, Sonia (Ed.) Dossier de Propiedad comunitaria indígena. Universitaria de la Patagonia. EDUPA 135 p.; 21 x 29 cm. ISBN 978-987-1937-46-2 1. Comodoro Rivadavia, Argentina.

Terán, Oscar (2007). *Para leer El Facundo. Civilización y barbarie: cultura de fricción*. Capital Intelectual. Buenos Aires, Argentina.

Trincheró, Héctor Hugo (2009). "Las masacres del olvido. Napalpí y Rincón Bomba en la genealogía del genocidio y el racismo de estado en Argentina". *RUNA XXX (1)* pp. 45-60. Facultad de Filosofía y Letras-UBA. ISSN: 0325-1217. Buenos Aires, Argentina.

Tamagno, Liliana; Vezub, Julio Esteban; Seldes, Verónica; Escolar, Diego; Delrío, Walter; Pérez, Pilar; Garrido, Ma. Teresa; Lenton, Diana; Ramos, Ana y Roulet, Florencia (2011). "Reflexiones de los autores y la editora sobre el debate" (En línea) *Corpus Vol. 1, No 2 Julio / Diciembre*. Publicado el 30 diciembre 2011, consultado el 07 diciembre 2014. <http://corpusarchivos.revues.org/1173>, Argentina.

Valko, Marcelo (2009). "Invisibilidad, desmemoria y resistencia. La irrupción del Malón de Paz de 1946". XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue. (En línea) Publicado en Julio de 2009. Consultado el 13/11/2018. <http://cdsa.academica.org/000-008/309.pdf>. San Carlos de Bariloche, Argentina.

Weiss, Laura; Engelman, Juan; Valverde, Sebastián (2013). "Pueblos indígenas urbanos en Argentina: un estado de la cuestión" *Revista Pilquen. Vol.16 Nº 1 Facultad de Filosofía y Letras - UBA; CONICET*. Viedma, Argentina.

Young, Iris Marion (1989). La democracia y "el otro": más allá de la democracia deliberativa. (En línea) Disponible en: [https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista\\_juridica/n5N1-2000/051Juridica03.pdf](https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n5N1-2000/051Juridica03.pdf) Consultado: 12/02/2016. Universidad de Palermo. Argentina.

## Fuentes

Amnistía Internacional (ONG) Disponible en: [http://territorioindigena.com.ar/Casos?id\\_conflicto=134](http://territorioindigena.com.ar/Casos?id_conflicto=134) Fecha de consulta: 2/10/2018.

Auditoría General de la Nación (2016) a los Programas de ejecución del INAI. Período auditado 2010-2015. Disponible en: [https://www.agn.gov.ar/files/informes/2017\\_100info.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/2017_100info.pdf) Fecha de consulta: 12/03/2017.

Cartilla de Derechos Indígenas. Encuentro regional de intercambio de experiencias en defensa del derecho a la tierra y territorios (2007). Disponible en: [http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-cartilla\\_derechos\\_indigenas.pdf](http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-cartilla_derechos_indigenas.pdf) Fecha de consulta: 12/03/2016.

Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2001). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/51038/norma.htm> Fecha de consulta: 12/03/2016.

Convenio de la Organización Internacional del Trabajo Nº 107. Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C107](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107) Fecha de consulta: 12/10/2016.

Convenio de la Organización Internacional del Trabajo N° 169 (1989). Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Disponible en: <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm>

Constitución Nacional Argentina (1994). Segunda Parte: Autoridades de la Nación. Capítulo Cuarto: Atribuciones del Congreso. Art. 75 inc. 17. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/atribuciones.php>. Fecha de consulta: 12/10/2016.

Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA) (2011). "Advertencias sobre la inejecución de las leyes nacionales 26.160 y 26.554". Disponible en: <http://redaf.org.ar/wp-content/uploads/2011/05/INFORME-LEY-26160.pdf> Fecha de consulta: 6/07/2017.

Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA) (2013). "Nueva advertencia sobre la inejecución de la ley 26.160. La brecha entre las declaraciones y la realidad en materia de derechos territoriales indígenas". Disponible en: <http://www.opsur.org.ar/blog/wp-content/uploads/2013/07/SEGUNDA-ADVERTENCIA-DE-ENDEPA-SOBRE-LA-LEY-26.160-1.pdf> Fecha de consulta: 6/07/2017.

Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (2004-2005). Disponible en: [https://www.indec.gov.ar/micro\\_sitios/webcenso/ECPI/index\\_ecpi.asp](https://www.indec.gov.ar/micro_sitios/webcenso/ECPI/index_ecpi.asp) Fecha de consulta: 5/04/2016.

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) (2015). "Resultados de la encuesta Condiciones de Vida de Familias, Grupos convivientes y comunidades indígenas en Argentina" Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/12/53-Documento-Encuesta-Comunitaria-INAI.pdf> Fecha de consulta: 13/07/2018.

Los Derechos de los Pueblos Indígenas explicados para todos y para todas. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y su relación con normas fundamentales del derecho internacional (2008). Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/declaracion-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.html>

Ley Nacional 23.302 sobre Política Indígena (1985). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23790/texact.htm> Fecha de consulta: 2/08/2016.

Ley Nacional 26.160 sobre Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de las Tierras Indígena (2006). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122499/norma.htm> Fecha de consulta: 2/03/2014.

Nuevo Código Civil y Comercial unificado. Libro IV Título V sobre la propiedad comunitaria indígena (2012). Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/nuevo-codigo-civil-y-comercial-de-la-nacion>. Fecha de consulta: 23/08/2017

Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (Decreto 1122/2007). Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/08/6.-INAI-Tierras-y-registro-nacional-de-comunidades-ind--genas.pdf> Fecha de consulta: 5/06/2015.

### **Índice de siglas**

AGN: Auditoría General de la Nación

AIRA: Asociación Indígena de la República Argentina

CPI: Consejo de Participación Indígena

ECPI: Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas

ENDEPA: Equipo Nacional de Pastoral Aborigen

INAI: Instituto Nacional de Asuntos Indígenas

INDEC: Instituto Nacional De Estadísticas y Censos de la República Argentina

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONG: Organización No Gubernamental

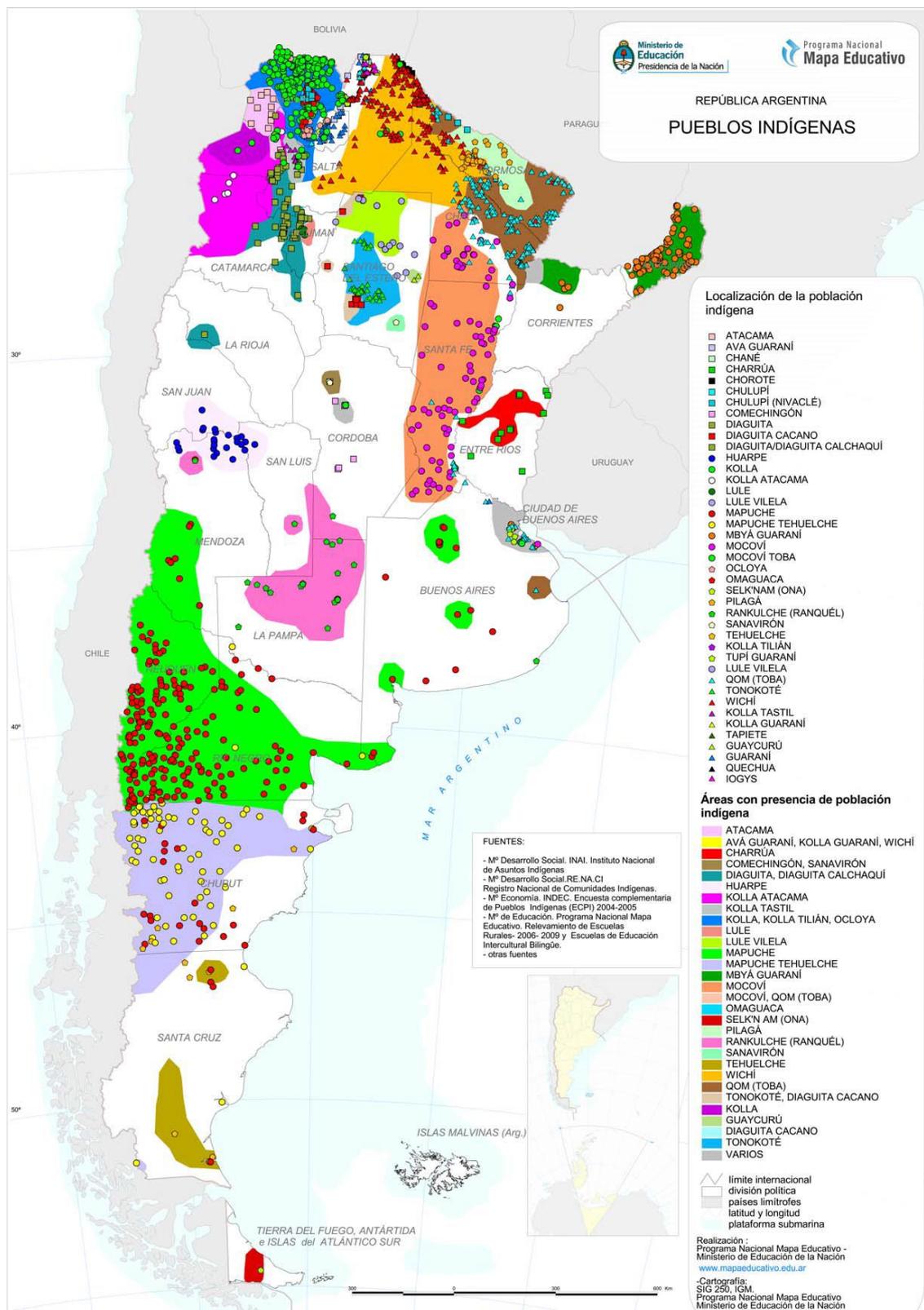
ONU: Organización de las Naciones Unidas

RENACI: Registro Nacional de Comunidades Indígenas

RETECI: Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas

TFG: Trabajo Final de Grado

## Anexos de Mapas



Mapa 1: Localización actual de la población indígena en la República Argentina ( realizado por el Programa Nacional "Mapa Educativo" dependiente del Ministerio de Educación de la Nación. Fuente: [www.mapaeducativo.edu.ar](http://www.mapaeducativo.edu.ar) Fecha de consulta: 19/04/2017)

