

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# Manifestación de la emergencia indígena en Argentina.

César A. Gomez y .María Gisela Hadad.

Cita:

César A. Gomez y .María Gisela Hadad (2009). *Manifestación de la emergencia indígena en Argentina. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/2189>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# Manifestación de la emergencia indígena en Argentina

**Lic. César A. Gomez**

**Instituto de Investigaciones Gino Germani – UBA/CONICET**

cesarabelgomez@hotmail.com

**Mag. María Gisela Hadad**

**Instituto de Investigaciones Gino Germani – UBA/CONICET**

giselahadad@hotmail.com

---

## INTRODUCCIÓN

*“Las comunidades indígenas de la provincia, que desde hace años reclaman participación en distintos espacios, vieron con buenos ojos la constitución en el Chaco de la Guardia de Emergencia Nacional Indígena (Genira), la que está compuesta por las etnias Toba, Wichi y Mocoví, y que operará en todo tipo de emergencias; muchas de las cuales golpean fuertemente a los pueblos aborígenes chaqueños. El dirigente Egidio García, activo luchador en defensa de los derechos aborígenes, fue nombrado comandante de operaciones de esta guardia que funciona bajo la órbita del Ejército argentino y donde para la asunción, no*

*solo vistió el uniforme sino que también no se desprendió del pañuelo en el cuello que los identificó durante el largo reclamo que mantuvieron con el gobierno años atrás” (Diario Norte, 22/06/2008).*

La imagen de un representante de los pueblos indígenas que viste uniforme militar podría pasar desapercibida como un hecho del pasado de nuestro país. Podría tratarse de su incorporación efectiva a las filas castrenses como tropa, o de una investidura simbólica otorgada a un cacique reconocido como mediador entre el Estado y “su tribu”, pero en cualquier caso nos dejaría abierta la posibilidad de comprender ese símbolo en el marco de la vigencia de un dispositivo de poder que operó durante décadas con un propósito de integración por asimilación.

Sin embargo, o más bien precisamente, en el marco de los cambios que se han evidenciado en nuestro país durante las últimas décadas en la forma en que se concibe la diversidad cultural, en especial en relación con los pueblos indígenas, esa misma imagen actualizada en pleno siglo XXI despierta un interés especial y nos invita a problematizar la univocidad de los procesos contemporáneos. Esos procesos que han dado lugar a una “emergencia indígena” (Bengoa, 2000) a través de la revalorización cultural de los pueblos originarios y su movilización como sujetos políticos, contrastan en forma considerable con los modelos integracionistas que caracterizaron a las políticas indigenistas en el pasado. El reconocimiento constitucional de la preexistencia de los pueblos originarios en relación con el Estado argentino y la visibilidad que han adquirido sus estrategias de acción colectiva en el espacio público, son elementos que sugieren que aquellos tópicos tradicionales en torno a “un país sin indios” o a la constatación de procesos de aculturación irreversibles, hoy resultan indefectiblemente anacrónicos.

La relación de los indígenas con el Estado no ha dejado por eso de ser contradictoria hasta nuestros días. Sin embargo la forma en que se rearticulan y resignifican los dispositivos que operaron como símbolos de la subordinación a la sociedad nacional permiten plantear interrogantes en torno a las particularidades de los procesos históricos que conformaron las diferentes modalidades de “ser indígena” en nuestro país.

El tal sentido, cabe preguntarse acerca de cuáles son las condiciones de posibilidad para que dispositivos homogeneizadores encarnados en instituciones estatales como el ejército mantengan su vigencia en ciertos contextos específicos, cuando la dinámica de la movilización indígena parece orientarse, como un fenómeno general, a un progresivo distanciamiento del modelo asimilacionista de adscripción a la ciudadanía. Es decir, qué procesos históricos específicos condicionan las

diferentes estrategias políticas de los pueblos indígenas y dan lugar, en escenarios particulares, a la definición de cursos de acción que resultarían inaceptables fuera del contexto en el que se originan. En el marco generado por los procesos de movilización de las comunidades mapuche en el sur, una experiencia como la que supone la creación de la “Guardia Indígena” en el Chaco resulta impensable. Sin embargo, más que inducir una actitud de sospecha sobre la racionalidad política de las organizaciones indígenas del norte, este contraste nos invita a reflexionar acerca de las particularidades que evidencian los procesos de emergencia indígena en diferentes contextos históricos y regionales.

A partir de esta inquietud nos hemos propuesto un análisis comparativo de los procesos de movilización que han protagonizado las organizaciones indígenas en las provincias de Chaco y Río Negro desde la década de 1980 hasta la actualidad, tomando como escenario de fondo y terreno de comparación los vaivenes de la “cuestión indígena” a nivel nacional. En la primera parte del trabajo ensayamos una caracterización de los procesos históricos que configuraron las “formaciones provinciales de alteridad” (Briones, 2005) a partir de las campañas militares emprendidas contra los pueblos indígenas a fines del siglo XIX y hasta derivar en la conformación de los escenarios de movilización y de emergencia indígena de la década de 1980. La segunda parte corresponde a una caracterización general de dichos escenarios, con referencia especial a los procesos organizativos que tuvieron lugar en ambas provincias en forma casi simultánea. Finalmente, ensayamos algunas reflexiones con el propósito de problematizar los aspectos más significativos que identificamos a través del análisis comparativo.

## **LAS FORMACIONES ESTATALES DE ALTERIDAD COMO CLAVE COMPARATIVA DE LA EMERGENCIA INDÍGENA EN ARGENTINA**

El retorno al sistema democrático durante la década de 1980 implicó para los pueblos indígenas de nuestro país la apertura de nuevas oportunidades políticas para la movilización y para una reformulación de la “cuestión indígena” bajo una modalidad que supone una ruptura con las políticas indigenistas que prevalecieron durante el siglo XX. Por un lado, las comunidades indígenas son reconocidas como sujetos colectivos de derecho, lo que da lugar por primera vez a un trato no asimilacionista y respetuoso de sus pautas organizativas, aún con las contradicciones que pueda suponer la codificación normativa del “neoindigenismo”. Por otra parte, la participación activa en la gestión pública de los asuntos que los involucran como pueblos originarios contrasta con el tono

paternalista que impregnó las relaciones entre los indígenas y la sociedad nacional en el pasado. Los pueblos indígenas en nuestro país adquirieron así una visibilidad “novedosa” si consideramos los procesos históricos que supusieron su incorporación al Estado Argentino y la larga vigencia, durante gran parte del siglo XX, de un paradigma que fomentó su incorporación a la ciudadanía por la vía de la aculturación.

Estos procesos que se desarrollan desde los años ochenta son parte de un fenómeno más amplio a nivel continental que José Bengoa (2000) ha referido como la “emergencia indígena en América Latina”, y que en líneas generales se puede caracterizar por la centralidad que asume la revalorización de la diversidad cultural en los procesos de movilización indígena. En algunos casos esto se ha manifestado a través de fenómenos caracterizados como “etnogénesis” (Segato, 2002) en referencia a procesos de configuración de identidades que comenzaron a ser referenciadas centralmente en la adscripción étnica, allí donde se suponía que la aculturación del indígena era definitiva. En otros casos simplemente se trató de una reconfiguración identitaria que fue consecuencia del pasaje desde una identidad negativa a una valorización positiva de la diferencia. La emergencia indígena es entonces, en este sentido, una manifestación particular de la configuración de nuevas formas de ciudadanía como consecuencia de los procesos de cambio operados a nivel global durante las últimas cuatro décadas. En nuestro país esto supuso poner en cuestión el paradigma de la homogeneidad, del que nos habla Mónica Quijada (2000), como dispositivo integrador que estuvo vigente durante gran parte del siglo XX, desde que las campañas militares y el sometimiento de los pueblos originarios dejaron como asunto pendiente la “cuestión indígena”.

No obstante lo anterior, si bien la “emergencia indígena” que postula Bengoa refiere a un fenómeno homologable a escala continental que nos ofrece un marco interpretativo para los procesos de “etnogénesis”, sus formas concretas de manifestación no pueden quedar subsumidas en la dinámica homogeneizadora de los procesos globales sin riesgo de simplificación. Aún cuando las experiencias desarrolladas por los distintos pueblos indígenas latinoamericanos tienen múltiples puntos de contacto, existen trayectorias históricas específicas y localizadas que se traducen en modalidades particulares de organización y de re- articulación identitaria.

En ese sentido, consideramos pertinente incorporar la perspectiva analítica que propone Claudia Briones (2005) cuando habla de “formaciones nacionales de alteridad” para referir al nivel del Estado-nación como una instancia articuladora que promueve diferencias en las producciones culturales y procesos organizativos indígenas. Esto le permite a la autora poner el acento sobre

trayectorias específicas de inserción en procesos globales que dan lugar a formaciones de alteridad históricamente sedimentadas, las cuales imprimen particularidades a las organizaciones y a sus demandas. Asimismo, al tomar en cuenta a los estados provinciales, Briones señala que éstos operan también como instancias de articulación que “administran sus propias formaciones de alteridad”, lo cual nos ofrece un marco explicativo para analizar las variaciones en las estrategias políticas que adopta un mismo pueblo indígena en diferentes escenarios, así como también las similitudes entre distintos pueblos indígenas enmarcados en la misma “formación provincial de alteridad” (2005: 21).

Esta perspectiva nos motivó a ensayar un análisis comparativo de los procesos organizativos y de las estrategias políticas que despliegan los pueblos indígenas qom y mapuche en los escenarios provinciales de Chaco y Río Negro respectivamente. La consideración de la escala provincial responde a que partimos del supuesto de que las estrategias desplegadas en el marco de la movilización de los pueblos indígenas están condicionadas por procesos históricos y territorialmente específicos, en los que el Estado encuentra una instancia de “localización”. El marco provincial es un espacio -tanto en el orden territorial como en la dimensión de arena política- donde se recrean formaciones de alteridad que generan las condiciones de posibilidad para los cursos de acción que son definidos desde las organizaciones indígenas.

## **LA FORMACIÓN HISTÓRICA DE LA ALTERIDAD INDÍGENA EN LOS CONTEXTOS PROVINCIALES**

Hacia fines del siglo XIX, en el contexto de la consolidación del Estado Argentino y de la expansión de la sociedad nacional, numerosos grupos indígenas mantenían el control sobre vastos territorios. Esas áreas, que representaban la mitad del actual territorio argentino, suponían la existencia de “fronteras interiores”, que separaban el espacio ocupado por la “sociedad mayoritaria” respecto de los espacios de autonomía indígena. Una de esas fronteras podía representarse como una línea imaginaria desde la provincia de Mendoza hasta el océano Atlántico que aislaba a la Patagonia del territorio republicano, mientras que en el norte una segunda frontera circunscribía los dominios indígenas en la zona del Chaco (Quijada, 2000: 60).

Desde la década de 1870 las fronteras interiores comenzaron a ser evaluadas como un obstáculo para la consolidación de la sociedad en expansión, por lo que el avance y ocupación de los

territorios que permanecían bajo control indígena pasaron a ser objetivos prioritarios del Poder Ejecutivo. En el sur, la urgencia de realizar una campaña militar y de conquista respondía al doble propósito de frenar las intenciones expansivas chilenas hacia la Patagonia y de incorporar tierras a la producción pecuaria con miras a la exportación. En el norte, “asegurar” la frontera implicaba la posibilidad de desarrollar proyectos colonizadores y de someter a los grupos indígenas rebeldes para incorporarlos al esquema productivo de las industrias extractivas.

El momento cúlmine de los propósitos expansivos sobre la frontera sur fue la campaña militar del general Julio A. Roca, conocida como “Conquista del Desierto”, cuyo desarrollo se concentró en dos etapas entre 1879 y 1885. Es así que la región patagónica, reivindicada como parte de la extensión territorial argentina por herencia colonial, fue recién incorporada al territorio estatal en forma permanente a partir de las necesidades que presentaba la coyuntura política, social y económica. En ese marco la actual provincia de Río Negro fue afectada, luego de la ocupación de su espacio territorial, por la “Ley de Territorios” del 16 de octubre de 1884, constituyéndose así como una de las nuevas áreas demarcadas que incumbían a la jurisdicción del Estado nacional, denominadas “territorios nacionales”.

En el Chaco, la “Conquista del Desierto” tuvo su correlato en la ofensiva militar del Ministro de Guerra Benjamín Victorica en 1884 para avanzar sobre el “territorio de los indios del norte”, pero no fue hasta 1911-12 que el ejército argentino logró dominar a los “indios rebeldes” mediante nuevas embestidas. Sin embargo, en contraste con el proceso de apropiación de la Patagonia, el Chaco fue el primer territorio nacional incorporado a la órbita estatal incluso antes de su plena “pacificación”. Durante el gobierno de Sarmiento en 1872 se creó el Territorio del Chaco a través de una ley que declaraba explícitamente su carácter provisional, pues su propósito principal era el de organizar el territorio después de finalizada la guerra de la Triple Alianza. El área comprendida abarcaba las actuales provincias de Chaco y Formosa, parte de Santiago del Estero, parte de Santa Fe, y una porción importante de la actual República del Paraguay. La Ley de territorios nacionales de 1884 determinó luego la creación de los territorios de Chaco y Formosa, y recién en 1902 el Territorio del Chaco asumió los contornos definitivos que detenta la provincia en la actualidad.

Chaco y Río Negro conservaron el carácter de territorios nacionales hasta la mitad del siglo pasado. En el primer caso la provincialización se estableció en 1951, aunque bajo el nombre de “Presidente Perón”, para pasar a asumir más tarde la actual denominación, mientras que Río Negro se convirtió en provincia pocos años después, en 1955 (Ley 14.408). Hasta esos años los territorios nacionales

fueron dependientes del gobierno central y carecieron de autonomía funcional y presupuestaria, lo que supuso, según la historiadora Martha Ruffini, procesos tardíos de consolidación de sus estructuras institucionales y de constitución de la ciudadanía extendida (2005: 132).

No obstante, para la población indígena la restricción de derechos derivada de las especificidades de la territorialización estatal se conjugó, durante la primera mitad del siglo XX, con políticas que condicionaban la potencial adscripción ciudadana a la incorporación subordinada de los parámetros homogéneos de la nacionalidad argentina. Una vez cumplido el propósito oficial de avanzar sobre las fronteras internas, los grupos indígenas quedaron comprendidos dentro de los límites del Estado argentino, por lo que fue necesario definir la modalidad de su incorporación a la comunidad nacional. Como señala Quijada, desde la perspectiva territorial de la ciudadanía que prescribían las leyes argentinas el indígena adquiriría el estatus de “ciudadano” por el hecho de haber nacido en territorio argentino (2000: 74). Sin embargo, el precio para alcanzar esa categoría fue su incorporación compulsiva a “la vida civilizada” a través de la asimilación de normas y valores de la sociedad mayoritaria.

En tal sentido, en un primer momento las acciones políticas más importantes llevadas a cabo respecto de los indígenas sometidos consistieron en la concesión de tierras. La definitiva derrota militar infligida a los pueblos originarios en el sur configuró un escenario en el que la cuestión indígena pasó de constituir un problema para la seguridad nacional a la búsqueda de soluciones para determinar el destino de los grupos reducidos. La alternativa que imperó fue la creación de reservas mediante la cesión de tierras a favor de algunos caciques, entre los que cabe mencionar a Namuncurá, Sayhueque, y Coliqueo. No obstante, en la mayoría de los casos las tierras entregadas eran escasamente productivas y no revestían interés para el avance de la colonización privada. Por otra parte, el carácter de “reserva” consistía en la entrega de tierra fiscal para el usufructo comunitario por parte de los indígenas, pero el Estado conservaba la potestad de destinarlas para otro uso si fuera conveniente (Martínez Sarasola, 1992; Mases, 2000).

En el territorio del Chaco la creación de reservas también fue un recurso utilizado para “reterritorializar” a los grupos sometidos, y junto con el sistema de “reducciones de indios” cumplió un doble propósito desde las primeras décadas del siglo XX. Por un lado, el de resolver la integración social de la población indígena y avanzar progresivamente hacia su ciudadanización; por el otro, estaba orientada a incorporar a estos grupos a la actividad productiva como aporte de mano de obra cuya demanda era intensiva. Los tempranos requerimientos del esquema productivo,



primero con los obrajes madereros y los ingenios y más tarde con la difusión de la agricultura a través del impulso a la colonización, implicaron que el proceso de ocupación del espacio asumiera características diferentes a las que evidenció la incorporación de tierras en la Patagonia. Si bien en el Chaco los indígenas también fueron confinados en áreas marginales, los propios mandos militares sugerían la posibilidad de disponer de los grupos sometidos como mano de obra a ser incorporada en el esquema agro-forestal de la región.

Las reducciones de indios fueron durante varias décadas el eje de las políticas oficiales y expresaron la vigencia de un enfoque marcadamente segregacionista y tutelar que suponía la asignación de un estatus inferior de ciudadanía. Basta con señalar que hasta la década de 1940 la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios, creada en 1916, funcionó bajo la órbita del Ministerio del Interior, como una clara expresión de que el indígena encarnaba una “otredad” problemática fronteras adentro. Tal como señala Martínez Sarasola, “reducción, protección e instrucción es la trilogía eufemística sobre la cual parece asentarse el marco ideológico de las políticas imperantes en la época” (1992: 390).

En el Territorio Nacional de Río Negro la “Campaña del Desierto” también dejó su huella en la conformación de la estructura social y productiva. Las poblaciones indígenas fueron confinadas a la zona centro-sur de la provincia, mientras que las áreas de mayor interés económico - las zonas del Alto Valle, el Valle Inferior y Andina - quedaron disponibles para el asentamiento de población procedente de las migraciones europeas (Cañuqueo et al., 2005). De este modo se fue trazando el perfil productivo y de ocupación territorial durante el siglo XX, de forma tal que las áreas que ocupan las comunidades en la actualidad representan un ínfima parte de la extensión provincial y se encuentran muy dispersas entre sí.

Paralelamente, la construcción de la identidad rionegrina como un entramado de nacionalidades europeas -española e italiana, pero también alemana, suiza, austríaca, inglesa, checa- con escasa o nula participación de la población oriunda de esas tierras invisibilizó la problemática de los mapuche durante décadas (Cañuqueo et al., 2005). Esta particularidad provincial se inscribe claramente bajo el mito argentino de “nación blanca y sin indios” que, de acuerdo con Quijada, tiene como uno de sus anclajes la concepción de la “Conquista del Desierto” como una gesta nacional que condujo a la Argentina al progreso y la civilización. Este mito se apoya sobre cuatro fundamentos, a saber, la idea de que Argentina se forjó mediante la conquista de los territorios indígenas; la construcción de una imagen de los indígenas como seres bárbaros, salvajes e incivilizados; la concepción de las campañas militares exclusivamente como guerras de exterminio y

-la más extendida de todas- la aseveración de que luego de las campañas del siglo XIX, los indígenas habían sido totalmente exterminados (2004: 426).

Frente a la prescindencia e invisibilización que parecía imperar en el trato hacia los pueblos originarios patagónicos, en Chaco la incorporación del indígena al nuevo esquema productivo se efectivizó mediante el recurso a formas de coacción que impusieron duras condiciones de trabajo y que fueron motivo de diversas iniciativas de control y reglamentación por parte del Estado. La resistencia a las condiciones de explotación se expresó durante la primera mitad del siglo XX a través de movimientos mesiánicos que postulaban el retorno a una vida sin “blancos” y que implicaban fundamentalmente un rechazo a la imposición del trabajo asalariado. Movimientos como el de Napalpí en 1924, que terminó en una feroz masacre de indígenas, o las rebeliones de Pampa del Indio (1933-34) y El Zapallar (1935-37), que fueron rápidamente sofocadas, fueron intentos de recrear y reconstituir valores comunitarios y oponer respuestas organizadas para resistir al esquema de dominación impuesto por el Estado nacional.

El desenlace represivo de estos conflictos coincidió con la apertura de una etapa que se caracterizó por la difusión del protestantismo entre los indígenas del Chaco. Las iglesias evangélicas pentecostales ofrecieron elementos para una resignificación de los procesos de disolución social y los indígenas encontraron en ellas mecanismos de organización que configuraron nuevas estrategias de resistencia, dando lugar a la emergencia de movimientos sincréticos de salvación que adquirieron amplia difusión desde la segunda mitad del siglo XX (Cordeu y Siffredi, 1971).

La importancia que asumió el sincretismo religioso desde los años cuarenta se combinó con un desplazamiento en el abordaje de la cuestión indígena hacia posturas que abandonaron los tópicos segregacionistas y tutelares para enfatizar el propósito de la integración a la ciudadanía. Desde la creación del Consejo Agrario Nacional en 1940 se comenzó a fomentar sistemáticamente el acceso a la tierra a través de la radicación de familias indígenas en colonias agrícolas, a las que se debía proveer de asistencia técnica e insumos a los fines de facilitar su desarrollo como productores.<sup>1</sup>

Aún con un marcado encuadre paternalista, no se trataba sólo de otorgar tierras para atender a la reproducción social de las comunidades, sino de fomentar el reconocimiento del indígena como individuo sujeto de derechos. Claro que esto implicaba profundizar la negación de la diferencia

---

<sup>1</sup> En esos años la “Comisión Honoraria de Reducciones de Indios” se sustrajo de la órbita del ministerio del interior para pasar a depender de la Secretaría de Trabajo y Previsión y más tarde convertirse en la “Dirección de Protección al Aborigen”

cultural porque promovía el solapamiento de la identidad originaria bajo las categorías de trabajador, productor, campesino, paisano, etcétera. Si bien el discurso indigenista de la época enfatizaba la necesidad de “desracializar” la cuestión indígena y avanzar hacia relaciones más igualitarias con los “hermanos aborígenes”, el trato paternalista continuó vigente durante décadas, basado en el presupuesto fundamental de la necesidad de integración por aculturación.

En ese sentido en la provincia del Chaco la política oficial continuó enfocada, tal como había sido encarada durante los dos primeros gobiernos de Perón, al sostenimiento de la actividad agrícola de las familias indígenas mediante la mera asistencia con subsidios e insumos para la producción de algodón. La incorporación al esquema productivo era considerada como la principal vía de integración a la sociedad chaqueña y constituyó uno de los propósitos principales de la política indigenista hasta la década del ochenta. La Dirección Provincial del Aborigen, creada en 1969, tuvo entre sus funciones la de comercializar la producción de las comunidades bajo su contralor y fomentar su organización bajo la modalidad de Asociaciones Civiles, forma que derivó unos años más tarde, a través de un decreto de 1974, en la creación oficial de “Comisiones Comunitarias” como grupos autónomos de carácter electivo. Esas comisiones constituyeron el antecedente directo de la principal forma organizativa que asumirían las comunidades a partir de los años ochenta: las Asociaciones Comunitarias.

En la Patagonia, frente al progresivo deterioro de las condiciones de inserción en la estructura productiva, durante los años sesenta y setenta se sancionaron leyes tendientes a regularizar la ocupación territorial de las comunidades mapuche. En Río Negro mediante la Ley 714 de 1972 se otorgaron tierras en usufructo vitalicio y gratuito a las comunidades, como una forma de evitar la sistemática enajenación de las mismas que sufría la población indígena. Sin embargo, poco se avanzó luego en la demarcación de los predios y formalización de los títulos de propiedad. Por otra parte, al estar asentadas en zonas más inhóspitas y de difícil acceso, las comunidades quedaban subordinadas a la acción de los intermediarios que imponían precios monopólicos a la comercialización de sus productos (Radovich y Balazote, 1995). Esto determinó que una de las principales estrategias ensayadas fuera la conformación de cooperativas, que en el caso de Río Negro constituyen los principales antecedentes de las organizaciones que ganan visibilidad a partir de los años ochenta.

El período que abarca los gobiernos de facto a partir del golpe militar de 1976 correspondió a un reflujo organizativo de los pueblos originarios como consecuencia del accionar represivo. La

política hacia el indígena continuó en líneas generales los lineamientos anteriores en materia de asistencia orientada a sostener las actividades productivas. Con la reapertura democrática en 1983 se abrió un nuevo escenario en el que se generaron condiciones para retomar la discusión pública sobre la situación de la población indígena, ya con una participación activa de las comunidades.

## **CONSTITUCIÓN DE MARCOS LEGISLATIVOS, ORGANIZACIÓN INDÍGENA Y ACCIÓN COLECTIVA: LOS PROCESOS DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS**

Enmarcada en lo que Víctor Toledo Llancaqueo (2005) llamó “ciclo de contiendas” por los derechos indígenas y de conflictos etnopolíticos y que Bengoa (2000) refiere como la “emergencia indígena en América Latina”<sup>2</sup>, la movilización y entrada en la escena pública de los pueblos indígenas en Argentina implicó la puesta en marcha de múltiples procesos de reconocimiento interno – caracterizados analíticamente como procesos de autoadscripción, etnogénesis, entre otros – y externo de los mismos. Esto derivó en la generación por parte de los pueblos indígenas de un importante entramado organizativo que junto a la movilización social les permitió reeditar demandas históricas y alcanzar objetivos sin precedentes.

A nivel jurídico el escenario de estos procesos se conforma en primer término con la sanción, en 1985, de la ley nacional 23.302 de política indígena – denominada también Ley “De la Rúa” – que establece el reconocimiento de las figuras de propiedad y personería jurídica comunitarias, habilitando así a las comunidades indígenas a constituirse como sujetos de derecho. Seguidamente, este hecho se vería reforzado con la sanción del Convenio 169 de la OIT en 1989 – “Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” – ratificado en Argentina en 1992 y posteriormente incorporado a la Constitución Nacional.

En el marco de una creciente visibilización de la problemática indígena a nivel internacional y en el contexto de importantes logros a nivel de legislación, en la reforma constitucional de 1994 se plasmó de forma novedosa el reconocimiento de derechos específicos para los pueblos indígenas en Argentina, al incorporar la referencia a los tratados e instrumentos internacionales de derechos

---

<sup>2</sup> Toledo Llancaqueo analiza la experiencia indígena de los noventa como un ciclo que simbólicamente tiene su inicio en el alzamiento de Ecuador de 1990 y el Congreso Continental de Quito del mismo año, y que se cerraría en 2003 con “el fin de la aventura indígena en el gobierno...”, también de Ecuador. (2005:68). Por su parte, Bengoa (2003) habla del período como la época de “emergencia indígena” y lo data entre 1991, también con el alzamiento indígena ecuatoriano, y 2001, con la marcha zapatista y su ingreso al Congreso de México. Estas fechas simplemente están tomadas como parte-aguas de la movilización indígena, pudiéndose constatar distintas situaciones y especificidades para cada país y/o región.

humanos – entre ellos el Convenio 169 – junto con la mención del reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas. En el artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional, el Estado se asume como garante de los derechos indígenas, especificando que abogará por “...el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; [por] 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...” entre otros aspectos.

Este hecho significó el reforzamiento del viraje que venía evidenciándose respecto de las políticas indigenistas impulsadas durante gran parte del siglo XX, cuyo propósito principal había sido la integración del aborigen bajo el paradigma de la homogeneidad cultural propio de los derechos de ciudadanía nacional y que se tradujo en una invisibilización de sus identidades (Quijada, 2000).

### **La organización de los mapuche en Río negro**

Los primeros antecedentes organizativos en Río Negro datan de la década del '70 cuando los pequeños productores laneros crearon la Cooperativa Ganadera Indígena de Jacobacci, una entidad que centralizaba la comercialización de la producción de la zona (Gutiérrez, Paula 2001). Si bien no se trataba de un organismo que tuviera reivindicaciones de corte étnico, constituyó un precedente importante en la articulación de las comunidades. Seguidamente, hacia 1984 se produjo una gran nevada que diezmó la población de ovejas y generó un estado de emergencia en toda la región. Esto impulsó una campaña del obispado de Viedma, encabezada por el Obispo Miguel Hesayne, llamada “una oveja para mi hermano” y que como señala Gutiérrez, implicó la visibilización de la problemática de estos productores para el resto de la población, y al mismo tiempo un punto de partida para la movilización indígena.

La crianza de ganado menor – ovino y caprino –, junto con la horticultura para el consumo doméstico, venían desarrollándose como las principales ocupaciones de las comunidades mapuche rionegrinas (Radovich, 1999). La crítica situación de estos pequeños productores en 1984 posibilitó la articulación de actores diversos – como la Iglesia, las ONGs y el recientemente fundado Centro Mapuche Bariloche – en torno a la creación de propuestas que permitieran sostener económicamente a dichas poblaciones. Como resultado de esta concurrencia de actores e intereses, distintos planes de promoción se pusieron en marcha, pero no fue este el principal logro de este

proceso. Viéndolo retrospectivamente, las campañas de 1984 posibilitaron la comunicación e intercambio entre las propias comunidades, que muchas veces siendo convocados por terceros comenzaron a reunirse periódicamente y a tomar conocimiento de la situación de cada comunidad en particular y del pueblo mapuche en general. De este modo puede aventurarse que la gran nevada de mediados de los '80 fue el germen de la movilización mapuche en Río Negro porque implicó para las aisladas comunidades rurales rionegrinas la puesta en marcha del reconocimiento de su etnicidad y de la necesidad de organizarse.

Hacia la misma época, en el contexto de la discusión acerca del contenido y los alcances de lo que luego sería la Ley nacional 23.302 de Política Indígena, se constituye el Consejo Asesor Aborigen, una entidad promovida por el estado provincial para que los representantes indígenas participaran de los debates que luego desembocarían en la creación de la legislación concerniente a esta problemática en Río Negro. Prontamente esta organización trasciende los fines a los que fuera creada y se convierte en "...el catalizador de las luchas políticas de los campesinos indígenas de la provincia por el derecho a sus tierras." (Gutiérrez, 2001: 290), pasando a denominarse Consejo Asesor Indígena (CAI). Esta nueva organización encabeza un arduo debate acerca de los alcances de la ley y en particular, respecto del órgano de aplicación de los contenidos de la misma, el CODECI (Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas). La principal discusión se daba en torno a la cantidad de representantes que el Estado y las organizaciones indígenas tendrían en dicho organismo y al carácter de miembro consultor o con derecho a voto que se le confería al CAI dentro del CODECI. Finalmente, en diciembre de 1988, la provincia sanciona la Ley Integral del Indígena (Ley 2287) tras un proceso de tres años de negociaciones entre los representantes gubernamentales y las organizaciones mapuche, aceptándose la propuesta del CAI respecto de la representatividad. Esto fue claramente vivenciado como un triunfo para las comunidades y la organización, pero como apunta Gutiérrez (2001), la demora de más de seis años en reglamentar la ley por parte del Estado rionegrino, y luego la prolongación de los plazos en varios años más por no nombrar representantes para el CODECI, denota la dificultad de este camino de reconocimiento.

Río Negro ha sido una de las provincias que más tempranamente generó la protección legislativa de sus poblaciones indígenas, pero en la actualidad se evidencia que es un territorio con gran dispersión de comunidades y donde la centralización de la organización social y política tiene muchas dificultades (Cañuqueo et al., 2005). Precisamente hacia mediados de los años '90 se produce la división del CAI, de forma tal que queda escindido en tres agrupaciones que coinciden

con tres zonas diferenciadas de poblamiento mapuche: el CAI Atlántico, el CAI Línea Sur y el CAI Andino. Sus principales diferencias responden al tipo de articulaciones que promueven con otras organizaciones – la Iglesia, los partidos políticos, las ONGs– y, en última instancia, remiten a la centralidad que se le otorga al carácter étnico o de clase de sus reivindicaciones.

El CAI Andino fue la rama de la organización que mayor enfoque étnico ha tenido y es al mismo tiempo la que ha efectuado una ruptura más profunda con otro tipo de organismos y agrupaciones. Habiéndose separado de la Iglesia a mediados de los '90, sigue sin embargo vinculada por un tiempo más al Estado provincial, incorporándose en el año 1997 a la Coordinadora del Parlamento Mapuche de Río Negro, que también incluía a representantes de otras organizaciones mapuche rurales y urbanas de la provincia. Allí comienza a visualizarse que el CAI pierde la exclusividad en la representación de las comunidades, y se inicia el período de mayor dispersión. Ya hacia 2001 se produce la ruptura con la Coordinadora y el CODECI, confiriéndoles la calificación de inoperantes y no representativos, al tiempo que no deja de exigirse la puesta en vigencia de la Ley 2287.

De este modo, siguiendo a Cañuqueo (et al., 2005) es posible afirmar que en las últimas dos décadas las organizaciones mapuche en Río Negro se han multiplicado significativamente, generándose nuevos tipos de representación y formas organizativas diversas<sup>3</sup>, basadas en diferentes maneras de visualizar los conflictos y en estrategias organizativas, diferenciadas, evidenciándose, de este modo, que sus principales divergencias se dan en el nivel de la articulación con otras agrupaciones y en el grado de aceptación de las salidas institucionales a la problemática. Un caso significativo es el de la Coordinadora del Parlamento Mapuche que en el año 2000 estableció un convenio con el CODECI y el ejecutivo provincial a fin de dar tratamiento a la problemática territorial. Este acuerdo intentaba regularizar la situación de tenencia precaria, estableciendo que a partir de este momento el gobierno se comprometía a no realizar acciones de ningún tipo que comprendiera tierras bajo reclamo mapuche sin antes consultarlo con el CODECI y la Coordinadora, que de este modo se establecían como el principal interlocutor indígena para el Estado provincial. En el mismo acto el CODECI se inscribe como el órgano ejecutor de la regularización de las tierras de la provincia, hecho que se mantiene hasta la actualidad.

---

<sup>3</sup> Un significativo ejemplo de esto son las organizaciones urbanas juveniles cuyas formas reivindicativas y expresiones culturales suponen una importante redefinición identitaria y de los objetivos de lucha respecto de las formas tradicionales de organización del pueblo mapuche. Véase, por ejemplo, el trabajo de Laura Kropff (2005) "Activismo mapuche en Argentina: trayectoria histórica y nuevas propuestas." En: Dávalos, Pablo (Comp.) Pueblos indígenas, estado y democracia. Buenos Aires, CLACSO.

Ante estas declaraciones – que a la fecha no han pasado de ser meros discursos de buenas intenciones – el Consejo Asesor Indígena estableció una postura de total escepticismo y descrédito hacia estas instituciones, profundizando las diferencias internas del colectivo mapuche. En los últimos años se ha hecho evidente que las reservas iniciales del CAI estaban bien fundadas, ya que a casi diez años del mencionado convenio, el CODECI y la Coordinadora no han podido adjudicarse mayores avances en materia de tierras. Señalan Cañuqueo (et al., 2005) que la extensión territorial en litigio son nada menos que aproximadamente 4 millones de hectáreas, las cuales aun hoy se encuentran en su mayoría ocupadas en forma precaria por pobladores sin títulos de propiedad. En definitiva, a pesar de que la Ley 2287 tiene como uno de sus objetivos centrales la regularización de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas, poco se avanzado al respecto desde su sanción.

Una mención aparte merecen los procesos de recuperación territorial *de facto* que las comunidades han iniciado en los ´90 en distintos puntos de la provincia y que se mantienen hasta hoy. En dichas prácticas las comunidades ponen de manifiesto su opción por la vía de la acción directa, lo cual estaría evidenciando la futilidad – o al menos la excesiva dilación – de los procesos legales de restitución iniciados hasta el momento.

### **Las luchas de los qom en la provincia de Chaco**

Desde los años sesenta la crisis del circuito productivo del algodón había inaugurado una etapa caracterizada por un progresivo deterioro de las condiciones de inserción de los indígenas en la estructura agraria, persistiendo su condición de semiasalariados rurales y productores minifundistas. La modernización del esquema productivo activó procesos de concentración económica y de expulsión de población rural hacia las grandes ciudades, que pasó a engrosar masivamente los asentamientos en los barrios periféricos. La dictadura militar había profundizado esos procesos al impulsar proyectos modernizadores con el propósito de erradicar el minifundio. Por otra parte, se habían programado planes ambiciosos para avanzar hacia el oeste con proyectos de colonización sobre las tierras fiscales disponibles.

Ya con la vuelta de la democracia, la sanción de una nueva ley de tierras (Ley 2913 de 1984) dejó abierta la posibilidad de avanzar con la apropiación mercantil de grandes extensiones y con la explotación forestal indiscriminada, lo que supuso para muchas comunidades indígenas una



amenaza para la conservación de un recurso – la tierra, el monte – que constituye su principal medio de reproducción social. El problema de las formas precarias de tenencia, que había sido un elemento permanente en la configuración de la estructura agraria, se vio agudizado debido a las irregularidades que acompañaban los procesos de adjudicación de tierras fiscales y la autorización para la tala de bosques gestionados desde el Instituto de Colonización.

Desde mediados de los años ochenta las comunidades indígenas desarrollaron un intenso trabajo organizativo favorecido por una mayor apertura de espacios de participación. Este proceso fue acompañado desde el inicio por un grupo de organizaciones no gubernamentales, como la Asociación Amigos del Aborigen de Quitilipi, Asociación Promotores del Chaco, Instituto de Cultura Popular (INCUPO), Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA), Junta Unida de Misiones (JUM), entre otras (Beck, 2007). Algunas de estas organizaciones mantienen estrechos vínculos con las comunidades indígenas en la actualidad y han evidenciado también un proceso paralelo al del cambio de enfoque de las políticas indigenistas, por lo que han constituido una alianza estratégica en el proceso de valorización de la cultura indígena y en la promoción de la autogestión y autodeterminación de las comunidades.

Hacia 1986 esa efervescencia organizativa derivó en la realización de la 1° Asamblea de Comunidades Indígenas en la ciudad de Roque Sáenz Peña, que tuvo como eje central de las deliberaciones al problema de la tierra y la inseguridad jurídica que padecían las comunidades en torno a esa cuestión. Sobre la base de la información recogida en el censo indígena realizado durante el año anterior en la provincia y apelando “al espíritu de los tratados de paz firmados por sus antepasados”<sup>4</sup> las comunidades resolvieron impulsar el reclamo por el acceso a 1.080.000 hectáreas de tierra fiscal.<sup>5</sup>

En aquella asamblea se resolvió también la conformación de una comisión de representantes que se conoció como la “comisión de los seis” (dos miembros por cada etnia que habita en la provincia: toba, wichi y mocoví) que tendría como objetivo impulsar gestiones para avanzar en la sanción de una ley indígena provincial. Después de un proceso de deliberaciones y de formulación de propuestas que incluyó la realización de una segunda asamblea a nivel provincial y una serie de movilizaciones hacia la legislatura provincial, durante 1987 se sancionó la Ley N° 3.258 De las

---

4 “La Ley Aborigen de la provincia del Chaco: una lucha que continua”. En: Boletín Mensual de la Red de Comunicación Indígena, Junio 2007, N° 18, pp. 6-7 [en línea]. [consulta: 15 de junio de 2009] <<http://www.rci.org.ar>>

5 Se realizó un cálculo a partir de la cantidad de familias censadas en 1985, sobre una proyección que contemplaba el crecimiento poblacional para dos generaciones y una superficie de tierra “adecuada” para cada familia. Datos publicados por INCUPO y citados por Briones y Carrasco (1996).

comunidades indígenas, que después se conoció como “Ley el Aborigen Chaqueño”. Sancionada dos años después que su correlato a nivel nacional (la Ley Indígena 23.302), en ese momento la ley 3.258 fue considerada “de avanzada” porque suponía dejar atrás el trato paternalista que había prevalecido hasta entonces en la relación entre el Estado y los indígenas.

La ley provincial retomaba, aportando mayores especificaciones, los conceptos vertidos en la ley 23.302 en torno a la definición de “comunidad indígena” y las condiciones para su reconocimiento como sujeto de derecho a través de la tramitación de una personería jurídica. Como órgano de aplicación específico la misma norma contempló la creación del Instituto del Aborigen Chaqueño (IDACH) como un ente autárquico que sería gestionado exclusivamente por indígenas, lo que significó inequívocamente por primera vez una participación directa de los mismos en la gestión pública de sus propios asuntos.

El IDACH sería manejado por un Directorio y un Consejo Asesor designado por éste. A su vez el Directorio estaría compuesto por un presidente y seis vocales (nuevamente, dos por cada etnia) elegidos por voto secreto. Este mecanismo electoral, claramente inspirado en el modelo occidental, posibilitó la injerencia de los partidos políticos en el organismo y dio lugar a procesos complejos con conflictos de intereses que tendieron a reproducir las prácticas tradicionales vinculadas al clientelismo y la cooptación de dirigentes. Desde su creación el organismo no ha permanecido ajeno a los diferentes vaivenes políticos y en ocasiones llegó a ser intervenido por el gobierno en medio de acusaciones cruzadas por irregularidades administrativas.

El IDACH tendría la función de mediar en la relación entre las comunidades indígenas y las autoridades provinciales para garantizar el cumplimiento de los derechos fijados por la ley y gestionar asuntos clave como el del otorgamiento de tierras. En tal sentido la ley establecía como condición para las adjudicaciones de tierras la tramitación de personería jurídica a través de ese instituto, lo que al poco tiempo derivó en la adopción por parte de la mayoría de las comunidades de formas asociativas que pudieran encuadrarse en el nuevo marco legal. En la actualidad las comunidades indígenas de la provincia adoptan la figura de Asociación Comunitaria y la mayor parte de ellas fueron formalizadas con posterioridad a la sanción de la ley indígena provincial.

A pesar de que ya se disponía de una ley específica que disponía la adjudicación de tierras en propiedad a las comunidades, los indígenas vieron postergadas sus expectativas mientras simultáneamente el Instituto de Colonización otorgaba adjudicaciones en forma indiscriminada.

Durante el año 1986 ese organismo había concedido miles de hectáreas dentro de la reserva de Colonia Teuco, en el noroeste provincial, basándose en la nueva ley que reglaba el manejo de las tierras fiscales. La Colonia Teuco había sido creada por decreto del presidente Marcelo T. de Alvear en 1924 como una cesión de 150.000 hectáreas en beneficio de las comunidades “Tobas del Norte” en un área comprendida entre los ríos Teuco y Bermejito (conocida como “el Interfluvio”). Sin embargo la entrega del predio nunca se había hecho efectiva a pesar de que el área fuera delimitada y las tierras ocupadas de hecho durante décadas por comunidades indígenas y por familias de criollos ganaderos que habían ingresado desde Salta. La iniciativa por parte del Instituto de Colonización de afectar una parte de las tierras de la reserva a nuevas adjudicaciones puso en alerta a las comunidades. Después de varias asambleas multitudinarias realizadas en distintos parajes del Interfluvio, en 1989 se constituyó la Asociación Comunitaria Meguesoxochi con el objetivo de demandar el reconocimiento de los derechos territoriales adquiridos y la defensa y recuperación efectiva de las tierras (Centro de Estudios Legales y Sociales, 1991).

En el marco de un proceso que tuvo numerosas dilaciones y requirió constantes reclamos y gestiones por parte de las comunidades, recién en 1999 el gobierno provincial hizo efectiva la entrega de las tierras mediante escritura comunitaria a favor de la Asociación Meguesoxochi. La titularización conllevó la necesidad de encarar un proceso de relocalización de cientos de familias criollas asentadas en territorio indígena, pero hasta el día de hoy, diez años después, el proceso de relocalización tal como fuera programado inicialmente se ha cumplido en forma parcial y desordenada.

El caso de la restitución comunitaria a favor de la Asociación Meguesoxochi es emblemático en la provincia por la magnitud de la superficie afectada, aún cuando ha dado lugar a procesos complejos y a una situación conflictiva aún irresuelta. No obstante, durante los años noventa la demanda de restitución de tierras fue un reclamo permanente y siempre tuvo como telón de fondo al debate en torno al destino que los sucesivos gobiernos provinciales le daban a la tierra pública. Desde la sanción de la ley indígena las comunidades han conseguido la titulación individual o comunitaria de una superficie aproximada a las 250.000 hectáreas. A esto se suman otras 320.000 hectáreas de la zona de El Impenetrable que fueron reconocidas como pertenecientes a comunidades indígenas y aún no han sido restituidas formalmente.

Mientras tanto, durante los años noventa los procesos de reestructuración productiva se profundizaron en el marco del modelo de desarrollo que se consolidó a la par de las políticas

neoliberales. La modernización del circuito algodonero avanzó de la mano de la mecanización de la cosecha y agudizó el declive de una de las principales fuentes de empleo rural, mientras que sobre el final de la década la expansión de la frontera agrícola adquirió un impulso decisivo al difundirse el cultivo de la soja transgénica en la provincia. En ese marco, la adjudicación irregular de tierras fiscales para ser incorporadas a la producción después del desmonte asumió una dimensión escandalosa y ha derivado recientemente, durante el año 2008, en la intervención del Instituto de Colonización por parte del Estado provincial.

También en la etapa más reciente, durante el año 2006, las organizaciones de las tres etnias indígenas junto a los funcionarios del IDACH protagonizaron una de las protestas más importantes en la historia de la provincia. Uno de los detonantes del conflicto fue la entrega deficiente de alimentos y vestimenta a los damnificados por las inundaciones que afectaron a varias comunidades del noroeste, pero a las pocas semanas los indígenas realizaban piquetes en las principales rutas de la provincia para después marchar sobre la ciudad de Resistencia. En esa oportunidad, mientras realizaban un acampe de varias semanas en la plaza central, las comunidades actualizaron una larga lista de demandas postergadas y visibilizaron la crítica situación que padece actualmente la población indígena. Al año siguiente la problemática volvió a adquirir dimensión pública a través de la difusión mediática de casos de muertes por desnutrición entre la población indígena asentada en áreas rurales, evidenciando los problemas sanitarios que afectan particularmente a este grupo social.

Si bien el análisis de la movilización desarrollada durante el año 2006 remite a un proceso que requeriría un abordaje particularizado, es destacable señalar que las organizaciones indígenas reafirmaron la centralidad de sus reivindicaciones por el acceso a la tierra. Este problema hoy persiste como un elemento que contrasta con el reconocimiento formal de los derechos especiales que asisten a la población indígena. En el contexto de los profundos cambios productivos que se han impulsado, cabe interrogarse por el vínculo entre la problemática del acceso a la tierra y la crítica situación sanitaria que actualmente padece un sector importante de la población rural de la provincia, lo que muestra la vigencia y profundización de las desigualdades instaladas desde la conformación de la estructura social chaqueña.

## **LA CUESTIÓN INDÍGENA EN RÍO NEGRO Y CHACO: CLAVES PARA LA COMPARACIÓN**

En la Patagonia y en el Chaco los procesos de disciplinamiento posteriores a las campañas militares acusaron diferencias que se tradujeron, durante todo el siglo XX, en entramados institucionales y dispositivos de poder de distinta densidad. Las políticas indigenistas en el Chaco combinaron la acción de las misiones religiosas y las reducciones con el accionar de las fuerzas represivas, para dar lugar después a la penetración de las iglesias evangélicas y al fomento de colonias agrícolas que cumplieran el propósito de sedentarizar definitivamente a los resabios de nomadismo que representaban los grupos dispersos. En la Patagonia, a pesar de la creación de reservas a favor de algunos caciques con sus comunidades, la ingerencia del Estado a través de instituciones destinadas a “atraer” al indígena al esquema productivo evidenció un carácter más prescindente en términos comparativos. Después de todo, en el sur los mapuche habían sido invisibilizados como pueblo originarios y su trabajo como peones en las estancias no determinó su inserción como grupo social en la estructura productiva, como sí sucedió en forma generalizada en Chaco con la demanda intensiva de braceros.

La provincialización de los territorios nacionales dio lugar, en ambos casos, a la descentralización administrativa y a la creación de organismos provinciales específicos orientados a fomentar la integración del indígena. En ese contexto, la emergencia de una corriente indigenista en nuestro país estuvo permeada por las concepciones desarrollistas de la época y se orientó a mejorar la situación socioeconómica de las comunidades convirtiendo al indígena en “productor” (Briones y Carrasco, 1996). Esto último se aplica tanto al escenario chaqueño como al de la provincia de Río Negro. Durante décadas el enfoque “integracionista” de las políticas indígenas tuvo un sesgo marcadamente productivista que respondió básicamente al presupuesto de que la subordinación en el plano socio-económico era consecuencia de la supervivencia de pautas culturales específicas.

La vigencia de este tipo de políticas ha tenido un importante efecto de sedimentación sobre las modalidades organizativas que asumió en décadas recientes el movimiento indígena en cada provincia. Las cooperativas de comercialización, figura asociativa que se superpone al entramado organizativo de las comunidades mapuche, fueron el antecedente directo de la emergencia del Consejo Asesor Indígena. El proceso de etnogénesis que activó la organización no impidió que actualmente las comunidades nucleadas en el CAI Línea Sur tengan entre sus prioridades la actividad productiva y releguen la reivindicación étnica a un segundo plano. Sin embargo, la experiencia del CAI Andino muestra a otro sector que no solo refuerza la “auto-marcación” al centrar sus demandas en la afirmación de la identidad mapuche, sino que mantiene una línea

política autónoma respecto de la injerencia estatal al no subordinar sus formas organizativas al encuadre jurídico de las asociaciones comunitarias.

El posicionamiento de las comunidades indígenas del Chaco ha sido bien diferente en este aspecto. Como señalamos antes, la sanción de la ley aborígen habilitó un escenario en el que la formalización de las asociaciones comunitarias se convirtió casi inmediatamente en la principal estrategia para acceder al reconocimiento de derechos especiales, aunque esto no se tradujera consecuentemente en su materialización efectiva. No obstante, el antecedente de dichas asociaciones fueron las Comisiones Comunitarias promovidas por el gobierno desde principios de los años setenta con un propósito que en primera instancia fue marcadamente productivo. En ese sentido, es significativo el hecho de que en la actualidad las asociaciones comunitarias conservan, con algunas variantes, su papel como mediadoras en la distribución de subsidios estatales a las familias indígenas para la producción de algodón. Por otra parte, existen experiencias organizativas como la de la Unión Campesina de Pampa del Indio, en las que se articulan reivindicaciones étnicas con demandas típicamente campesinas. En un contexto en el que la modernización agraria ha generado un deterioro considerable de las condiciones de inserción de los indígenas como productores minifundistas, las estrategias que apuntan a recrear un sujeto campesino parecen aludir a una “territorialidad heredada”, que es el resultado de la sistemática promoción y recreación de la actividad agrícola desde los años cuarenta por parte del Estado.

La persistencia del minifundio algodonero resulta cada vez más “inviabile” en el marco de los parámetros de eficiencia que han entrado en vigencia. El Estado continúa subsidiando a los indígenas con insumos para sostener la siembra del algodón año tras año, mientras que el nuevo discurso hegemónico se resiste a asignarle al indígena el estatus de “campesino”. El reconocimiento de la diferencia cultural se ha convertido en una novedosa forma de estigmatización del indígena, el cual resultaría portador de una “idiosincracia” que lo hace “impermeable” a la adopción sistemática de prácticas económicas como la agricultura.

Esto último da lugar a un escenario contradictorio para las demandas indígenas en torno al problema de la tierra. Existe una correspondencia paradójica que resulta sugerente y que no escapa en líneas generales a dilemas planteados en torno a la forma en que se articulan el reconocimiento de la diferencia cultural y las desigualdades (Briones, 2005). Se trata, básicamente, de que las políticas de “reparación histórica” impulsadas en las últimas dos décadas, que tienen como su eje central la restitución de tierras, han ido de la mano con un progresivo deterioro de las condiciones

de vida de la población indígena, todo eso en el marco del retraimiento y privatización de las responsabilidades estatales. La apertura de espacios de participación desde el Estado resulta así en una “responsabilización” de los sujetos indígenas, que ahora tienen que tomar a su cargo sus propias condiciones de reproducción social.

En contraste con la territorialidad homogénea que caracterizó a las políticas sociales del Estado en el pasado, el reconocimiento de la diversidad cultural ha dado lugar a una nueva racionalidad de gobierno centrada en la multiculturalidad y en las políticas de acción afirmativa. Como señala Briones, si bien el modelo del multiculturalismo ha contribuido a visibilizar las diferencias culturales antes negadas, “no logra hacerlas porosas ni negociarlas de manera que remonten el modelo de la política como juego de suma cero que presuponen y crean” (2007: 41), a la vez que en sus versiones más banales ha dado lugar a ideas de sociedad concebidas a modo de archipiélagos (Ibíd.: 40). La promoción estatal de una nueva forma de “territorialización indígena” a partir de la titularización comunitaria de tierras, se inscribe así en el marco de un fenómeno contradictorio, en el que las demandas políticas de las comunidades resultan pre-formateadas “desde arriba” al encauzarse dentro del nuevo marco jurídico del neoindigenismo.

En este sentido, resulta significativo el contraste manifiesto entre las estrategias por medio de las cuales canalizan sus demandas los pueblos indígenas del Chaco y los mapuche en Río Negro. Un elemento elocuente para la comparación es el que respecta a las acciones colectivas disruptivas, como la toma de tierras, la resistencia al desalojo, las marchas y “escraches” – propias de la acción colectiva de los movimientos sociales – que las comunidades mapuche han protagonizado durante las últimas décadas. Como mencionáramos anteriormente, ante la falta de respuestas institucionales y el incumplimiento de las disposiciones previstas por las leyes, las principales organizaciones de Río Negro, y fundamentalmente el Consejo Asesor Indígena, han optado por la acción directa para avanzar en la lucha territorial. Decenas de comunidades han vuelto al territorio ancestral y ocupado el espacio que reivindican como propio, a la espera de que las autoridades se expidan sobre la propiedad de la misma. Probablemente este accionar redunde en la agilización de los procesos judiciales, pero su principal objetivo, como bien lo señalan los propios interesados, es la organización de la resistencia desde el territorio mismo, ya que de este modo toma un mayor impulso y se fortalecen los lazos comunitarios.

Para las comunidades indígenas del Chaco las estrategias reivindicativas han estado mayormente ceñidas al marco de posibilidades que se configuró a partir de la sanción de la ley indígena

provincial. Los procesos de organización autónomos han estado condicionados desde el inicio por las iniciativas estatales para imprimirle un cauce institucional a las demandas. Esto nos sugiere la hipótesis de que en esa provincia existió una continuidad entre el carácter tutelar de las políticas indigenistas encaradas desde mitad de siglo pasado y nuevas formas tutelares configuradas en épocas más recientes. Esto se expresa particularmente en la fuerte presencia de organizaciones no gubernamentales en el acompañamiento de los procesos organizativos indígenas y en el papel mediador que le cupo al IDACH como órgano estatal representativo. Como señalamos antes, este organismo asumió desde su creación una dinámica que estuvo permeada por la injerencia de los partidos políticos, por lo que la lucha indígena se articuló en forma compleja con las disputas por la representación y con los avatares de la dinámica política local. Fue recién en 2006, con la protesta que se extendió durante semanas en la plaza central de Resistencia, que los indígenas del Chaco visibilizaron sus demandas a través de la acción colectiva con un carácter disruptivo, lo que explica la dimensión que adquirió aquel conflicto al trascender en sus repercusiones el ámbito de la sociedad chaqueña y ganar visibilidad a nivel nacional, e incluso internacional.

La opción por la acción directa responde, como en todo movimiento social, a la definición misma que hace el colectivo de los objetivos de lucha y de las estrategias para conseguirlos. Una evaluación colectiva de los medios y fines del movimiento, así como de su postura frente al orden establecido, llámense leyes, autoridades, instituciones, y aun los intereses corporativos, es parte constitutiva de la organización social y política de los movimientos sociales. En el caso de las comunidades mapuche esto se evidencia, sobre todo si nos centramos en el CAI, en una profundización de las acciones de enfrentamiento con las autoridades, un cuestionamiento a la legitimidad de los representantes indígenas vinculados a las instituciones provinciales de promoción y el no acatamiento de los lineamientos básicos que se dictaran respecto de la cuestión indígena. Un ejemplo significativo de este posicionamiento es la negativa de muchas comunidades a la tramitación de la Personería Jurídica ante el INAI (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas), argumentando el rechazo a conferirle a esta institución estatal una legítima autoridad para dictaminar su condición de “indígenas”.

Las políticas de reconocimiento que refieren a un nuevo indigenismo son el resultado, en cierto modo, de las luchas sostenidas por los pueblos indígenas, pero también sugieren la necesidad de interrogar acerca de las condiciones de posibilidad para que la “cuestión indígena” se instale como un tema de agenda pública en contextos específicos.



## **PALABRAS FINALES...**

La pertinencia de un análisis que contrapone las experiencias de las comunidades qom de Chaco y las comunidades mapuche de Río Negro viene dada por la constatación de la relevancia de la “formación provincial de alteridad” en la configuración de sus trayectorias históricas y de sus actuales formas de organización. Creemos que aun habiéndose iniciado los procesos de incorporación al Estado y ciudadanía en forma semejante y simultánea, en ambas provincias se siguieron orientaciones diferentes respecto del rol reservado a los indígenas en sus estructuras sociales, políticas y económicas, que influyeron en cierta medida la actual conformación de la lucha de ambos pueblos.

Uno de los aspectos destacables que se desprende del trabajo comparativo es la diferente postura que mantienen las comunidades consideradas respecto del Estado nacional, y por extensión del Estado provincial, en su carácter de máxima autoridad y a su vez, de organismo del cual podrían emanar respuestas y/o soluciones a las problemáticas de estos pueblos. Como autoridad suprema, el Estado nacional ha sido determinante en el devenir de los pueblos indígenas, ya que por acción u omisión, promoviendo o excluyendo, históricamente ha operado sobre los mismos. Lo que ha sido variable es precisamente la lectura que las comunidades hacen de este accionar, y a la cual adecuan sus propias definiciones y estrategias de lucha.

A modo de cierre, nos remitimos a continuación a un fragmento de texto periodístico que nos invita a reflexionar sobre los contrapuntos manifiestos entre las estrategias que despliegan los pueblos qom y mapuche en sus respectivos escenarios de lucha reivindicativa.

*La beatificación de Ceferino Namuncurá (..) reavivó el dolor de las heridas abiertas de una parte importante de la comunidad originaria, que se siente invadida y colonizada. Ese sector rechazó ayer la beatificación de Namuncurá [por considerarla] una verdadera ofensa a nuestra historia y a nuestra memoria... “Nuestro rakizuam o pensamiento circular nos impide levantar a una persona como más santo ni más héroe que otros. Todos formamos parte equilibrada del mismo círculo natural, no hay jerarquías. Luchamos contra las invasiones y no aceptamos este perverso título para un hermano nuestro que murió a manos de la misma colonización”, concluyó Jorge Nahuel, werken (portavoz) de la Coordinación de Organizaciones Mapuche (COM). (Diario Clarín, 12/11/2007. El resaltado del original).*

Hacemos mención de esta cita puesto que nos inspira una reflexión final. Entendiendo el hecho descrito como un caso que ejemplifica el posicionamiento mapuche ante la sociedad no-indígena y las autoridades argentinas, y sin ser la única conclusión posible que se desprende de estas palabras, nos lleva a interrogarnos acerca de las particularidades constitutivas sociales, políticas y culturales propias de los pueblos qom y mapuche que los lleva a avalar, en el caso chaqueño, la creación de una “guardia indígena” promovida desde una de las instituciones estatales más representativas de la violencia material y simbólica ejercida contra los indígenas, como es el ejército, mientras que en el segundo caso los conduce a rechazar cualquier tipo de pertenencia o cooptación – más no sea de la Iglesia católica, considerada aquí parte del mismo dispositivo colonizador del *winka*<sup>6</sup> – como sería el caso de la beatificación de Ceferino? Habiendo sido ambos pueblos igualmente destinatarios de políticas de exterminio y subordinación, de haberseles conferido el mismo carácter de población marginal y habiéndose buscado la negación de la diferencia como base a la incorporación a la ciudadanía argentina, las respuestas de ambos pueblos no fueron similares, ni lo son sus actuales interpretaciones políticas. Quizás haya elementos culturales propios de cada pueblo que den la respuesta a esta cuestión, pero creemos que la construcción particular de la formas provinciales de alteridad en cada caso es uno de los elementos explicativos más sugestivos de esta disyuntiva.

---

<sup>6</sup> *Winka* o *wigka*: equivale al nombre que se otorga al blanco o mestizo. Proviene de la palabra *wingkalf*, que en lengua Mapudungun significa robar, por lo que se traduce como “ladrón” o “usurpador”. Otras veces se utiliza como sinónimo de “enemigo”, y se refiere tanto a individuos como a regímenes o ideologías. (Hernández, 2003 – Kropff, 2005).

## Bibliografía

- Beck, Hugo Humberto (2007) "Aborígenes chaqueños: de la conquista al respeto por su cultura. Una historia inconclusa". En *Suplemento Antropológico*, Vol. XLII, N°1. Asunción: Universidad Católica.
- Bengoa, José (2000) *La emergencia Indígena en América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- ----- (2003) "25 años de estudios rurales." Revista *Sociologías*, Núm. 10, Porto Alegre: 36-98.
- Briones, Claudia (2005) "Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales." En: Briones, Claudia (Ed.) *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- ----- (2007) "La puesta en valor de la diversidad cultural: implicancias y efectos". *Revista Educación y Pedagogía*. Vol. XIX, Núm. 48 (mayo-agosto), Medellín: Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, pp.: 37-51.
- Carrasco, Morita y Briones, Claudia (1996) *La tierra que nos quitaron: Reclamos indígenas en Argentina*. Buenos Aires: IGWIA - Asociación Lhaka Honhat.
- Cañuqueo, Lorena; Kropff, Laura; Rodríguez, Mariela y Vivaldi, Ana (2005) "Tierras, indios y zonas en la provincia de Río Negro." En: Briones, Claudia (Ed.) *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Ed. Antropofagia.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (1991) "El grito toba de Colonia Teuco. El reclamo aborígen de tierras más importante del siglo." *Cuadernos del CELS*, Año II, Núm. 5, julio. Buenos Aires: CELS.
- Cordeu, Edgardo y Siffredi, Alejandra (1971) *De la algarroba al algodón: movimientos milenaristas del Chaco argentino*. Buenos Aires: Juárez Editor.
- Gutiérrez, Paula (2001) "La lucha por la tierra en Río Negro: el Consejo Asesor Indígena" En: Giarracca, Norma y colaboradores *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Martínez Sarasola, Carlos (1992) *Nuestros paisanos los indios*. Buenos Aires: Ed. Emecé.
- Mases, Enrique (2000) "Estado y cuestión indígena: Argentina 1878-1885". En Suriano, Juan (Comp.) *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, Buenos Aires: La Colmena.
- Quijada, Mónica (2000) "El paradigma de la homogeneidad". Quijada, Mónica; Bernand, Carmen y Schneider, Arnd *Homogeneidad y nación con un estudio de caso: Argentina siglos XIX y XX*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Centro de Humanidades. Instituto de Historia.
- ----- (2004) "De mitos nacionales, definiciones cívicas y clasificaciones grupales. Los indígenas en la construcción nacional argentina, siglos XIX a XXI." En: Ansaldi, Waldo y Funes, Patricia (Coord.) *Caleidoscopio latinoamericano. Imágenes históricas para un debate vigente*. Buenos Aires: Ed. Ariel Historia.
- Radovich, Juan Carlos (1999) "Etnicidad y fronteras ante la globalización: las organizaciones mapuches en la Argentina." En: *Globalización, Fronteras Culturales y Política y Ciudadanía*. Actas del VIII Congreso de Antropología, 1999. Editado por Federación de Asociaciones de Antropología del Estado Español / Asociación Galega de Antropoloxía. Santiago de Compostela.

- Radovich, Juan Carlos y Balazote, Alejandro (1995) "Transiciones y fronteras agropecuarias en norpatagonia" En Hugo Trincherro (ed.) *Producción doméstica y capital. Estudios desde la antropología económica*, Buenos Aires: Biblos.
- Ruffini, Martha (2005) "Peronismo, Territorios Nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización." Revista *Avances del Cesor*, Año V, Núm. 5. Universidad Nacional de Rosario. Pp. 132-148.
- Segato, Rita Laura (2002) "Identidades políticas y alteridades históricas." Revista *Nueva Sociedad*, Núm. 178. Buenos Aires.
- Toledo Llancaqueo, Víctor (2005) "Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004. ¿Fronteras indígenas de la globalización?" En: Dávalos, Pablo (Comp.) *Pueblos indígenas, estado y democracia*. Buenos Aires: CLACSO.
- Valverde, Sebastián (2005) "La historia de las organizaciones etnopolíticas del pueblo mapuche" *Revista de Historia*, Núm. 10. Departamento de Historia, Fac. de Humanidades, Univ. Nac. Del Comahue. Neuquén: Ed. UNC.