



Entre reordenamiento de tierras y reivindicaciones históricas. El proceso de conformación de la Ley Integral del Aborigen en Formosa *

Between land rearrangement and historical claims. The process of conformation of Aboriginal Integral Law in Formosa

Entre o reordenamento das terras e as reivindicações históricas. O processo de formação da Lei Integral do Aborígene em Formosa

Miguel Leone Jouanny **

Recibido: 25.02.2014

Revisión editorial: 13.08.2014

Aprobado definitivamente: 13.11.2014

RESUMEN

La promulgación de la Ley Integral del Aborigen en Formosa en 1984 abrió un nuevo tiempo en la historia del tratamiento jurídico de lo indígena en Argentina. Este trabajo realiza un análisis socio-histórico del proceso de construcción de esta ley, buscando comprender no sólo el contenido político del dispositivo jurídico sino también la trama de relaciones políticas en que se halló inserta su aprobación. El trabajo demuestra que ésta se vinculó con formas de organización y movilización dadas en comunidades indígenas de la provincia y con vínculos con activistas religiosos. Se plantea que los primeros impulsos del poder ejecutivo provincial en pos de legislar cuestiones indígenas no estuvieron tan vinculados a una voluntad de reconocimiento de derechos sino más bien a un enfoque burocrático administrativo de “reordenar tierras”.

Palabras Clave: legislación indigenista – Formosa – organización indígena – política indigenista

*La investigación que dio vida a este escrito se realizó gracias a la financiación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Quiero destacar los aportes que Verónica Giordano, Gina Paola Rodríguez, Lía Quarleri y Ernesto Stechina hicieron a versiones previas de este artículo. Una de esas versiones fue presentada en las *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia* realizadas entre el 2 y el 5 de octubre de 2013. Finalmente, agradezco enormemente las correcciones y sugerencias que evaluadores anónimos de *Trabajo y Sociedad* realizaron a instancias del referato externo de la revista.

** Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctorando en Ciencias Sociales en Universidad Nacional de General Sarmiento y el Instituto de Desarrollo Económico y Social (UNGS/IDES). Miembro del Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina (GESHAL) en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo: miguelleone@hotmail.com

ABSTRACT

The promulgation of Aboriginal Integral Law in Formosa in 1984 opened a new time in the story of legal treatment about indigene in Argentina. This paper makes socio-historical analysis about the process of construction of that law, trying to understand not only the political content of this legal mechanism but also the nexus of political relationships in which the law approval has been inserted. The paper shows that this approval was linked to ways of organizations and mobilizations generated by indigenous communities of the province and links with religious activists. It is stated that the first governmental impulses towards legislate indigenous issues were not so related to an intention of recognizing rights, but to an administrative and bureaucratic approach towards a land rearrangement.

Key words: legal treatment about indigene – Formosa – indigenous organization – indigenous policy

RESUMO

A promulgação da Lei Integral do Aborígine em Formosa em 1984 abriu uma nova era na história da legalização do indígena na Argentina. Este artigo apresenta uma análise sócio-histórico do processo de construção da lei, procurando entender não só o conteúdo político do dispositivo legal, mas também a trama de relações políticas em que foi feita sua aprovação. O texto mostra que ela se ligou a formas de organização e mobilização geradas nas comunidades indígenas no estado de Formosa e teve com vinculações com ativistas religiosos. Propomos que os primeiros impulsos do poder executivo estadual para tornar judiciais questões indígenas não estiveram ligadas a uma vontade de reconhecer direitos, mas sim a uma intensão burocrática administrativa de "reordenar as terras".

Palavras-chave: legalização do indígena - Formosa - organização indígena - política indigenista

SUMARIO

Introducción. 1. Negar lo indígena/administrar a los indígenas; 2. Un gobierno activo en la provincia; 3. Formosa como referencia de un escenario novedoso en el país. 4; Construir eso que se legisla y gobernar eso que se construye; 5. Acción política indígena. Líderes, iglesias y procesos de organización; 6. Recapitulando; Bibliografía; Fuentes

Introducción

Luego de las campañas militares que a fines del siglo XIX y principios del siglo XX persiguieron el exterminio y desmembramiento de los pueblos originarios de Patagonia y Chaco, la legislación argentina sobre lo indígena pasó a un profundo silencio (DIP, 1991). Hasta el proceso de democratización iniciado en 1983, lo indígena no fue legislado de manera sistemática a nivel nacional ni tampoco provincial. Sin embargo, en la década de 1980 la aparición de leyes orientadas a regular el mundo indígena adquirió un impulso continuado. El 16 de noviembre de 1984 en la provincia de Formosa fue promulgada la ley N° 426, denominada Ley Integral del Aborígen. Para entonces hacía menos de un año que las autoridades democráticamente electas habían asumido el gobierno de la provincia. En lo sucesivo esta ley fue seguida por la ley 6.373 en Salta (1986), la ley 3.258 en Chaco (1987), la ley 2.287 en Río Negro (1988), la ley 2.435 en Misiones (1987) -luego derogada y reemplazada por la ley 2.727 (1989)-, y la ley 3657 en Chubut (1991). A su vez, en 1984 y 1985 fueron respectivamente sancionadas las leyes nacionales 23.162 de “Nombres aborígenes o derivados

de voces aborígenes autóctonas y latinoamericanas” y 23.302 “sobre Política Indígena y apoyo a las Comunidades Aborígenes”.

Este trabajo describe y documenta los hechos a través de los cuales la ley 426 fue elaborada en el escenario provincial; y sitúa esos hechos en un contexto nacional en el cual la dinámica política formoseña aparecía como un espacio de referencia para políticos y juristas de otras partes del país preocupados en legislar la cuestión indígena. Considerando el rol que esta ley cumplió en el tratamiento jurídico de lo indígena en el país, el trabajo analiza la forma en que la misma construyó conceptualmente la idea de *aborigen*, habilitando así nuevas formas de gobierno. Finalmente, el trabajo reseña procesos de organización generados en comunidades indígenas junto a la labor de activistas religiosos durante los años previos a 1984. Se asume que fueron estos procesos sociales los que condujeron a las flamantes autoridades provinciales a impulsar la sanción de una “ley aborígen” que “reordenase”¹ el espacio territorial y que, otorgando títulos de tierras a las comunidades, redujese las posibilidades de conflicto en el escenario democrático abierto.

1. Negar lo indígena/administrar a los indígenas

Aunque sin sistematizarlo en forma de concepto, Briones (2005: 9) ha empleado el término *juridización* para referirse a los procesos de legislación de derechos indígenas. En este texto retomo el término a fin de remitir tanto al elemento procesual implicado en el tratamiento jurídico de lo indígena como al carácter performativo de este tipo de dispositivos jurídicos. *Juridización* remitiría a un proceso, una trama de relaciones, capaz de generar marcos jurídico-legislativos en virtud de los cuales no sólo se regula un determinado sujeto indígena sino que se contribuye a crearlo, delimitarlo y darle forma.

La *juridización* de lo indígena durante la década de 1980 merece ser comprendida en su vinculación con “la expansión globalizada del multiculturalismo” (Quijada, 2004: 436) y con el complejo marco de transformaciones que por entonces estaban generándose a nivel regional. En Bolivia, por ejemplo, el restablecimiento de la democracia en 1982 fue acompañado por movilizaciones de los sectores indígenas en pos del reconocimiento de derechos a la tierra y durante los años ochenta y noventa en América Latina se produjeron reformas constitucionales que incorporaron importantes medidas destinadas a los pueblos indígenas (Carrasco, 2002: 3)².

Este proceso de *juridización* de lo indígena desatado hacia los años ochenta fue relevante pues comenzó a erosionar el modo en que históricamente habían sido administradas las cuestiones indígenas en el país. Diversos autores han recurrido a la noción de *invisibilización* para referir a la forma en que la cuestión indígena ha sabido ser tratada en el caso local (Bartolomé, 2003; Briones, 2005; Quijada, 2004). Gordillo y Hirsch han planteado que mediante una *hegemónica invisibilización* los grupos indígenas han sido transformados en una “*presencia ausente*” (2010: 16). Para el caso *huarpe*, Escolar sostuvo que la ampliación de derechos a sectores populares en el marco del estado de bienestar operó como “la maquinaria clave” de *invisibilización* de las identificaciones indígenas (Escolar, 2005: 40). Inspirándome en estos autores, formulo el concepto *políticas de invisibilización* para sustantivar una lógica de tratamiento de las realidades indígenas por parte del Estado argentino iniciada hacia la década de 1880. Entiendo por *políticas de invisibilización* a las dinámicas sociales impulsadas de manera continuada y/o

¹ Tal el término con que la noticia era referida en los periódicos de la época. Ver: *La Mañana*, 25/04/1984 p. 9.

² Ecuador reformó su Constitución en 1978, Guatemala en 1985, Nicaragua en 1986, Brasil en 1988, Bolivia y Colombia en 1991, Paraguay y México en 1992 y Perú en 1993. La constitución de Panamá fue revisada en 1983.

sistemática por medio de diversos dispositivos³ y fundadas en la «negación de la existencia de aquello que existe», esto es, la negación de prácticas culturales, historias e identificaciones sociales indígenas⁴. Claro que instaladas en el absurdo desafío de negar lo existente, las políticas de invisibilización nunca pueden alcanzar a producir un ocultamiento absoluto. En ese sentido, es preferible pensar en términos de grados de invisibilización/visibilización. Las grietas son intrínsecas a esas políticas.

Aunque a lo largo del siglo XX (hasta los años ochenta que nos ocupan aquí) hubo escasos dispositivos jurídicos dadores de entidad a las realidades indígenas del país, ellos no han estado totalmente ausentes. Sin extendernos demasiado y a título ilustrativo pueden referirse algunas medidas estatales sobre el tema. En 1912 fue creada la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios; en 1928 se formó una comisión especial en la Cámara de Diputados para analizar el «problema indígena» y en 1946 fue creada la Dirección de Protección del Aborigen (Carrasco y Briones, 1996). A su vez, el 2° Plan Quinquenal peronista de 1952 reservaba una mención específica a la «protección» de la población indígena del país. En 1958 se creó la Dirección de Asuntos Indígenas, en 1960 fue ratificado el Convenio 107 de la OIT sobre “poblaciones indígenas y tribales” y en 1965 se dispuso la realización de un censo indígena nacional. Tres años más tarde se creó el Servicio Nacional de Asuntos Indígenas, buscando así una participación activa de los indígenas en su propio proceso de aculturación. Rápidamente fue reemplazado por el Departamento de Asuntos Indígenas y hacia 1973 la “promoción”, el “desarrollo” y la “integración” de las “comunidades aborígenes” pasó a ser responsabilidad del Ministerio de Bienestar Social (Carrasco y Briones, 1996). Considerando esta dispersión e inconsistencia, Diana Lenton (2010) ha entendido la política indigenista argentina como una “construcción inconclusa”.

Evidentemente, más allá de una lógica general de invisibilización siempre ha sido necesario aplicar políticas que permitieran gobernar y administrar eso que era negado. Esta necesidad se ha manifestado con mayor premura en jurisdicciones periféricas, esto es, en los Territorios Nacionales y/o provincias económicamente marginales. Precisamente, éstas eran las zonas hacia las cuales los pueblos indígenas expropiados fueron empujados tras el avance de los Remington y el capital. Siendo así, no llama la atención que, en 1984, cuando la cuestión indígena comenzó a ser legislada con mayor grado de coherencia y sistematicidad, ésta haya tenido sus primeras manifestaciones jurídicas a nivel provincial. Como han planteado Altabe y otros (1997), el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas durante las últimas décadas presenta la peculiaridad de haberse dado de manera inversa a lo acostumbrado para cualquier reforma jurídica (Carrasco y Briones, 1996). En lugar de tratarse de un cambio en el nivel nacional luego replicado en instancias provinciales, los derechos indígenas comenzaron siendo reconocidos a nivel provincial para luego ser replicados en una ley nacional. Más tardíamente, algunos de esos derechos fueron plasmados en Constituciones provinciales y en 1994 en la Constitución Nacional.

Entiendo que la sanción de la ley 426/84 en la provincia de Formosa es un momento de clivaje en cuanto a las políticas de invisibilización de las realidades indígenas del país. Siendo así, será relevante llevar a cabo un análisis socio-histórico del proceso de construcción de ese dispositivo jurídico. Ello implicará analizar tanto la ley como el espacio socio político, la trama de relaciones, en que se halló inserta su aprobación.

³ Considero que dispositivos privilegiados de políticas de invisibilización sobre lo indígena son el espacio jurídico, los manuales escolares, la historiografía, las políticas educativas o sanitarias, pero también la acción de medios de comunicación masiva, entre otros.

⁴ Las políticas de invisibilización conducen, a su vez, a procesos de autoinvisibilización en los que las personas niegan su identidad individual, cultural y colectiva. Muchas veces, incluso, estos procesos son tácticas conscientemente aplicadas para redireccionar situaciones de estigmatización (Citro, 2006). Las políticas de invisibilización tienen, en este sentido, un efecto sinérgico.

Es frecuente que las transiciones democráticas se hallen acompañadas de procesos previos de recomposición u organización de la sociedad. Aun cuando no sean altamente considerados, esos procesos dan a la democratización contenidos específicos y concretos (Garretón, 2001). El análisis socio-histórico del proceso de construcción de la ley 426 arroja evidencia en este sentido. Como intentaré demostrar, estuvo vinculado con formas de movilización y organización de grupos indígenas aún durante el gobierno dictatorial.

2. Un gobierno activo en la provincia

La Ley Integral del Aborigen fue activamente impulsada por el Poder Ejecutivo provincial. El 11 de julio de 1984, la legislatura recibió un proyecto de ley enviado por el gobernador Floro Bogado. Ya en la campaña electoral, Bogado había recorrido distintas comunidades indígenas⁵ y, para diciembre de ese mismo año, desde el Poder Ejecutivo se planteaba la conveniencia de que en el Instituto Provincial del Aborigen (IPA) hubiera una mayor participación de los indígenas⁶. En enero de 1984, en los discursos y pronunciamientos oficiales, las problemáticas indígenas fueron asociadas a un problema de pobreza⁷ y reconocidas como realidades a las que era preciso responder en virtud del “deber cristiano”. Asimismo, durante los primeros meses del año 1984, diversos actores del Partido Justicialista (PJ) provincial se orientaron a establecer vínculos con dirigentes indígenas. El 8 de febrero, por ejemplo, la juventud militante del peronismo de la ciudad de Clorinda organizó un almuerzo en el Barrio Toba de esa ciudad en el que participó el diputado y presidente del PJ provincial, Pedro Insfran⁸.

El Poder Ejecutivo formoseño buscó cierto apoyo y legitimación de la propuesta política de juridización de la cuestión indígena en las comunidades⁹. Lo consiguió a través de una “importante movilización multiétnica” (Carrasco, 2000: 16) producida el 31 de julio, sostenida por cerca de dos mil indígenas pertenecientes a los tres pueblos indígenas más numerosos de la provincia (*wichí, toba/qom y pilagá*). El objetivo declarado era que la Legislatura tratara el proyecto de ley que el gobernador había presentado días antes. Fue un hito relevante no sólo en la provincia sino también a nivel regional y hasta nacional. Morita Carrasco (2002: 14) sostiene que “hasta las movilizaciones en Formosa a principios de los 80's [no había habido en el país] interés por aglutinarse para demandar como grupo o sector social indígena”. Resulta valioso destacar que el mismo Bogado se hizo presente en la movilización y encabezó el acto.

Intentando dar legitimidad social a la propuesta de ley indígena, el gobierno provincial apeló también a incorporar al Padre Francisco Nazar Anchorena en los debates. Este párroco había estado viviendo junto a comunidades *wichí* de El Potrillo durante años. Por entonces, se perfilaba en el escenario político provincial como un defensor protagónico de los derechos de los pueblos indígenas. En las discusiones legislativas que acabarían sancionando la ley, el Padre

⁵ En 1983, por ejemplo, a instancias del Día del Aborigen (19 de abril), se ocupó de visitar la comunidad del Lote 68, en la ciudad de Formosa. Floro Bogado, por entonces líder de la agrupación “Eva Perón”, expresó “emoción por estar junto a los aborígenes en su día” y los instó a participar a través de sus dirigentes (*Nuevo Diario*, 21/04/1983 p.4).

⁶ *La Mañana*, 31/12/1983 p. 11.

⁷ *La Mañana*, 11/1/1984 p. 20.

⁸ Ver: *La Mañana*, 17/2/1984 p. 8.

⁹ Las ideas de “comunidad indígena”, “pueblo” o “etnia” han sido construidas histórica y políticamente al calor de intervenciones de diversas formas de indigenismo (gubernamental, académico, eclesiástico, etc.). Sin poder profundizar en ello, este texto se limita a apelar a la noción de comunidad para referir a una específica forma de agrupamiento poblacional y/o vinculación socio-productiva territorialmente localizada. La noción de pueblo indígena o etnia, en cambio, pretende remitir a cierta unidad cultural, lingüística, etcétera, pasible de ser compartida por distintas comunidades. Claro está que, aunque no es demasiado frecuente, una comunidad puede estar conformada por más de un pueblo indígena.

Nazar fue invitado a “ocupar un lugar en el estrado de la presidencia” de la Cámara de Diputados.¹⁰

La madrugada del 3 de agosto, en un “un clima de optimismo y euforia” por estar en una “jornada histórica”,¹¹ la ley fue sancionada por la Legislatura. No obstante, pareciera ser que el proyecto de ley se construyó en la tensión entre la consulta y la inconsulta. Entre la participación de los indígenas y la *autopoiesis* de un Estado que sencillamente recurrió a los dispositivos de funcionamiento interno a los que recurría habitualmente. Así, la primera versión del proyecto de ley tomó como modelo el “Estatuto de comunidades indígenas” (N° 904) de la República del Paraguay¹², y fue elaborada por el IPA con el asesoramiento del Instituto Provincial de Colonización y Tierras Fiscales¹³. A su vez, el 25 de abril de 1984, el gobernador se reunió con funcionarios de ambos institutos para discutir sobre el proyecto de ley, teniendo como objetivo no tanto el “reconocimiento” y la “reparación” (términos con los cuales se iría nutriendo el debate a lo largo de los meses), sino más bien el “reordenamiento de tierras en comunidades aborígenes”¹⁴. La consulta y la participación indígena parecen haberse dado, las más de las veces, *a posteriori* de las deliberaciones, decisiones y acciones del gobierno provincial. A modo de ejemplo vale referir que la creación de la “Comisión de los 21” -formada precisamente con el objetivo de asesorar al Poder Ejecutivo respecto del proyecto de ley, e integrada por siete representantes de cada una de las tres principales etnias indígenas de la provincia¹⁵- se produjo recién después de que el Ejecutivo estableciera los lineamientos principales del dispositivo jurídico en elaboración. A su vez, la tercera de las reuniones mantenidas entre la “Comisión de los 21” y el gobernador¹⁶ para “dar forma” al proyecto tuvo lugar los días 23, 24 y 25 de julio, es decir, más de diez días después de que el proyecto fuera presentado en la Legislatura por el propio gobernador.

3. Formosa como referencia de un escenario novedoso en el país

El estudio de la trama de relaciones en la que se inscribió la aprobación de la ley 426 ilumina la complejidad del fenómeno de juridización de lo indígena. No se trató simplemente de un proceso lineal en el que aparecieron sucesivas leyes indigenistas en las distintas jurisdicciones provinciales, sino que hubo un complejo juego de interacciones entre políticos, juristas y legisladores a niveles nacional, provincial e interprovincial y cada ley tuvo su especificidad. Por entonces, diversos diputados provinciales del peronismo se hacían eco de los debates abiertos en los distintos escenarios: el 19 de julio de 1984, antes de que el proyecto de Ley Integral del Aborigen fuera presentado por Bogado en la Legislatura de Formosa, el diputado provincial de Neuquén, Aquilino Namuncurá (miembro del Bloque del Movimiento Popular Neuquino del Partido Justicialista), solicitó por nota al presidente de la Legislatura formoseña que le envíe una

¹⁰ HCD Provincia de Formosa, exp. 335, 2/8/1984 p. 1.

¹¹ Son declaraciones de los diputados a instancias del debate legislativo. Ver: HCD Provincia de Formosa, exp. 335, 2/8/1984 p. 1-123.

¹² Un trabajo en elaboración de mi autoría indaga más profundamente sobre los vínculos existentes entre ambos dispositivos jurídicos.

¹³ La esposa del gobernador y ministra de Acción Social, Adriana Bertolotti, fue co-redactora del proyecto de ley.

¹⁴ *La Mañana*, 25/04/1984 p. 9.

¹⁵ Importa subrayar dos cosas: en primer lugar, cómo lo blanco, lo occidental, no fue pensado como una etnia sino como una instancia de exterioridad desde la cual se hace posible definir y decidir -gobernar- sobre lo indígena. En segundo lugar, observar cómo la etnia *nivaclé* no fue considerada interlocutora legítima del legislador. Por cierto, las ocho comunidades *nivaclé* que hoy habitan el territorio provincial probablemente sean, entre todas, las más olvidadas (si eso es posible).

¹⁶ Las reuniones entre el Poder Ejecutivo y la “Comisión de los 21” tuvieron lugar durante los meses de mayo, junio y julio de 1984.

copia del proyecto de ley en vísperas de tratamiento¹⁷. Lo mismo hizo el presidente del Bloque Justicialista de Río Negro, Nazareno Fabiani, el día 20 de julio¹⁸. Evidentemente, existió allí un flujo de acuerdos y comunicaciones intrapartidarias a nivel interprovincial.¹⁹

A su vez se trató de la configuración de un escenario discursivo capaz de trascender distancias ideológico-partidarias. En la oratoria pronunciada ante la movilización del 31 de julio, Manuel Chascoso, presidente de la “Comisión de los 21”, solicitó enfáticamente “que las autoridades nacionales sancionen una ley similar que pueda reivindicar a nuestros hermanos de toda la nación”²⁰. Chascoso reiteraba así públicamente lo que había quedado planteado en la tercera de las reuniones de la “Comisión de los 21”: en el último punto del pronunciamiento emitido en consecuencia se solicitaba a la Legislatura Provincial y al “Instituto de Comunidades Aborígenes” (*sic*) que “requieran” a las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación la “sanción de una Ley Nacional de Aborígenes conforme al espíritu de la presente ley”.²¹

Lo que Chascoso solicitaba ciertamente se inscribía dentro del universo de lo posible en el país. El 8 de agosto de 1984, es decir, sólo cinco días después de haberse sancionado la ley 426, se discutía en la Cámara de Diputados de la Nación el proyecto de ley nacional 23.302²² presentado por miembros del partido oficialista, la Unión Cívica Radical (UCR). El debate en el recinto nacional gozó de un alto grado de consenso general al igual que había sucedido días antes en la legislatura formoseña. En la fundamentación del proyecto, se recomendaba a las provincias “el dictado de normas análogas a efectos de lograr una legislación armónica sobre la materia en todo el territorio de la República”²³. De esta forma, no resulta arriesgado afirmar que el reconocimiento de la cuestión indígena estaba en la agenda del partido gobernante a nivel nacional.

Formosa se mostraba como un punto de referencia contundente en las discusiones sobre cuestiones indígenas que a nivel nacional se venían dando: el 23 de agosto de 1984, es decir, en pleno proceso de promulgación de la ley 426, se llevó a cabo en la capital provincial un Encuentro Regional sobre la Problemática Aborigen. Evidenciando gran interés por la cuestión indígena de parte del Gobierno Nacional, el secretario y el subsecretario de Promoción Social de la Nación asistieron a este encuentro.

4. Construir eso que se legisla y gobernar eso que se construye

En la medida que lo indígena es el efecto de construcciones sociales e históricas, es útil apelar al concepto de aboriginalidad²⁴. El mismo refiere a una praxis históricamente específica de producción de alteridades. Se trata de marcaciones sociales fundadas en nociones de raza o de etnia (Briones, 1998: 2004) e implica “una forma peculiar de otro político y cultural” (Briones,

¹⁷ HCD Provincia de Formosa, exp. 335/84 p. 19.

¹⁸ *Ibidem*, p. 18.

¹⁹ En relación a lo planteado más arriba, importa destacar que los proyectos son solicitados aún antes de esperar los aportes, opiniones y críticas que surgieran de los debates con los pueblos indígenas de la provincia.

²⁰ *La Mañana*, 01/08/1984 p. 15.

²¹ HCD Provincia de Formosa, exp. 335/84 p. 22.

²² Este mismo proyecto había sido presentado por el senador Fernando De La Ra (UCR) en 1974 y retomaba algunas de las demandas planteadas en el Primer Parlamento Indígena Nacional (*Futa Traun*) realizado en Neuquén en 1972. Este proyecto no prosperó. En 1984, en cambio, los tiempos políticos fueron, evidentemente, más propicios.

²³ Diario de Sesiones HCDN, 8/08/1984 p. 1174.

²⁴ Este concepto surge en el marco de procesos de reivindicación étnica y configuración de políticas públicas sobre lo aborigen en el contexto social y político australiano de las décadas de 1970 y 1980. Destaca a este respecto la obra de Beckett, J. (1988). *Past and Present. The Construction of Aboriginality*. Canberra: Aboriginal Studies Press, entre otros.

1998: 19). Estas formas de marcación son históricas, relacionales y generadas en el marco de específicas relaciones de poder.

Provieniendo de una de las esferas de ejercicio del poder más eficaces de las sociedades modernas como son los Estados, las legislaciones tienen un fuerte carácter performativo. Las legislaciones orientadas a grupos específicos de población contribuyen fuertemente a dar forma a esos mismos grupos que se proponen como objetivo, fomentando o visibilizando ciertas dimensiones de la población legislada y desestimando o invisibilizando otros. A través de las leyes, los Estados delimitan cuáles son las pautas en virtud de las cuales reconocer o no el carácter de indígena. Es por ello que Lucía Golluscio (2008: 11) afirma que “los rasgos de la aboriginalidad son muchas veces dibujados -hasta exigidos- por la sociedad dominante”, de tal forma que “la aboriginalidad es mejor reconocida si se manifiestan pautas tradicionales que subrayen la diferencia”. A su vez, en la medida en que acomodarse a los requerimientos y principios de las leyes garantiza la accesibilidad o no a determinados recursos materiales e inmateriales, es comprensible que los grupos y los sujetos intenten definir estratégicamente sus acciones a fin de interactuar con aquel cuerpo normativo²⁵. En fin, las leyes instalan un escenario de lo posible y lo necesario, y tanto unos como otros agencian y disputan dentro de ese escenario, aun cuando se orienten a su transformación. Son éstas algunas de las razones por las que sostengo que las leyes sobre lo indígena son fuertes dispositivos de construcción de aboriginalidad.

Así las cosas, y siendo la ley 426 un momento de clivaje en las políticas de invisibilización indígena en el país, estimo necesario analizar críticamente la forma en que ella asume lo indígena. Es probable que se encuentren allí elementos con los cuales pensar la forma concreta que tomó la mayor visibilización de lo indígena en el país durante las siguientes tres décadas.

La Ley Integral del Aborigen presenta cierta afinidad de contenidos con el conjunto normativo aparecido luego en otras provincias y a nivel nacional: por un lado, un espíritu integracionista y desarrollista -heredero de los principios de la legislación indigenista de las décadas de 1950 y 1960- según el cual el objetivo es el “desarrollo” de los aborígenes, fomentar su “participación” e “incorporarlos” al “desarrollo nacional y provincial” (Ley 426, Art. 1); por otra parte, la creación de institutos y organismos estatales con jurisdicción específica en las problemáticas de las poblaciones indígenas, y, finalmente, la asunción de las “comunidades indígenas” como el sujeto de derecho y su inscripción como personería jurídica como requisito.

Este último punto es particularmente interesante en la ley formoseña.

El sujeto de la ley 426 no son los indígenas ni tampoco los pueblos indígenas que habitan la provincia sino las “comunidades aborígenes”²⁶ radicadas en ella. Es la figura “comunidad” la que funciona como sujeto de derecho, y aunque la ley 426 no define lo que debe entenderse por comunidad (cosa que sí hace la ley nacional 23.302²⁷), de su interpretación se desprende que una “comunidad aborigen” implica un conjunto de personas que viven de forma permanente en un mismo espacio físico, mantienen determinadas relaciones de cooperación y cuentan con formas propias de liderazgo.

Es cierto que la figura de propiedad comunitaria es la “que más se aproxima a la forma de relacionarse con la tierra que tienen estos Pueblos” y ello justifica “la utilización de la categoría institucional de comunidad para encuadrarlos jurídicamente” (Altabe *et. al.*, 1996: 88). Sin embargo, existe un problema cuando ello colisiona con mecanismos de reconocimiento de

²⁵ Carrasco reseña, por ejemplo, cómo en las provincias de Chubut y Río Negro ciertas familias comienzan a “convertirse estratégicamente en comunidades a fin de obtener metas comunes” (Carrasco, 2002: 19). De forma tal que prácticas predominantemente estatales promueven “la aparición del discurso y la lógica jurídica en la cotidianidad indígena” (Bidaseca, *et. al.*, 2008: 2).

²⁶ Como resultado de los debates en torno al proyecto de ley el término colonia, que figuraba en el proyecto original, fue reemplazado por el de comunidad. HCD Provincia de Formosa, exp. 335/84.

²⁷ Se define la comunidad indígena como “un conjunto de familias que se reconocen como indígenas y que son descendientes de poblaciones que habitaban el territorio argentino en la época de la conquista y colonización” (Art. 2).

derechos a niveles más abarcativos y generales como, por ejemplo, los implicados en la noción de pueblo²⁸. Que el sujeto de derecho sean las comunidades y no los pueblos define un sujeto de interpelación bien distinto a la hora de entablar negociaciones, acuerdos, etc.²⁹

Paralelamente, la forma concreta que adoptó aquí la noción de comunidad obturó posibilidades de considerar mecanismos más complejos de organización, en los que las relaciones de cooperación no se corresponden necesariamente con la aglomeración en un mismo espacio físico³⁰. Los casos más evidentes en este sentido son los de indígenas urbanos. No todos ellos, por cierto. La puesta en práctica de esta ley implicó el reconocimiento jurídico de comunidades situadas en los alrededores de los centros urbanos como es el caso de la comunidad Lote 68 (ubicada a pocos kilómetros de la ciudad de Formosa). Sin embargo, por medio de la ley 426 sí quedaron fuera de toda consideración aquellos indígenas que se encontraran viviendo en espacios urbanos sin formar allí nuevos agrupamientos territoriales permanentes; escenario típico de los casos de migraciones individuales en búsqueda de empleo. En estos sentidos puede decirse que la ley 426 dio continuidad a una forma de pensar lo indígena que aún hoy tiene vigencia y que arraiga en una larga construcción de imaginarios sobre “los indios”: lo indígena es asumido como una realidad propia del mundo rural.

Por otra parte, el reconocimiento de una comunidad de parte del Estado provincial quedó sujeto al otorgamiento de la personería jurídica. En lugar de haber un reconocimiento de parte del Estado de aquello que le preexiste, el sujeto de la ley sólo pasa a existir como tal para el Estado en el momento en que la comunidad ingresa en la estructura burocrática del mismo; esto es, cuando la comunidad es registrada. Es cada comunidad la que, por intermedio de “sus caciques” o delegados,³¹ debe presentarse ante el Instituto de Comunidades Aborígenes (creado por la misma ley) y pedir el otorgamiento de la personería jurídica. Para ello, los delegados deben declarar la nómina de familias que forman parte de la comunidad, “edad, estado civil y sexo de sus integrantes”, ubicación geográfica de la comunidad y “nombre de los caciques y/o delegados” (Art. 7). En la ley 426 pareciera haber un claro antecedente nacional sobre cómo un Estado consigue reconocer la existencia de una diversidad para subsumirla luego en la mismidad de lo idéntico -en el sentido que Bhabha (2002) refirió como el “poder mimético”. Se trata, en definitiva, de una tensión entre el derecho a la diversidad cultural y una hegemonía que

²⁸ La Reforma Constitucional de 1994 permitió superar, en parte, a nivel nacional, algunas de estas limitaciones, pues el reconocimiento de la “preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas” situó dentro de lo legible y lo legislado todo un conjunto de dimensiones culturales (usos, costumbres, instituciones, lengua, etc.) (Altabe, et. al., 1996) mucho más amplias que un “listado de habitantes de la comunidad”; y significó un revés a la idea de que sean los Estados los que puedan otorgar o quitar entidad a los lazos comunitarios. Lo propio hizo también la Constitución formoseña que, reformada en 1991, se convirtió en la primera del país en hablar de pueblos. Sin embargo, nada de esto solucionó automáticamente los problemas originales, sino que más bien instaló el conflicto de interpretaciones que se resuelven en cada caso según sea la correlación de fuerzas en los litigios judiciales.

²⁹ Resulta interesante, no obstante, que una noción más general, como es la de etnia, sí se hizo presente, como vimos, a la hora de convocar a la participación para elaborar el proyecto de ley. De igual modo, la representación en el Instituto creado por la ley quedó planteada en términos de etnias. Aun así, ninguno de estos elementos convirtió a las etnias en sujetos de derecho en sí.

³⁰ Un ejemplo de ello es la forma de organización de la cultura *wichí* en donde “cada agrupación definida corrientemente como «comunidad» es, antes bien, una «agrupación de comunidades»” (De la Cruz, 1997: 76) pertenecientes a distintos clanes y linajes. Así, “los diferentes grupos *wichí* que viven en una misma localidad chaqueña, raramente, en la actualidad, constituyen una «comunidad»” (Ibid: 75), como es definida desde la sociología o el derecho.

³¹ Israel Alegre, uno de los actuales referentes de la comunidad *Nam Qom*, sugiere que la imposición de la figura de cacique a través de la ley 426 funcionó reproduciendo mecanismos de gobierno de los grupos indígenas desplegados largo tiempo atrás, a instancias de la llegada del Ejército a la región, cuando se investía con el uniforme y título de general del Ejército a ciertos indígenas que pasaban a ser considerados por éste como los portavoces legítimos y responsables de un determinado grupo. Entrevista a Israel Alegre (22/08/2012).

niega esa diferencia a través de la sujeción a la lógica del derecho (Bidaseca *et. al.*, 2008)³². A través de la figura de personería jurídica, ocurre una imposición de forma en donde el lenguaje jurídico se asigna como horizonte de construcción sobre realidades ajenas al mismo. La ley obliga a los grupos indígenas a conformarse en “asociación civil sin fines de lucro” como condición para obtener los derechos reconocidos en el texto.

Pero, a su vez, la juridización en términos de comunidades fue funcional a una lógica de “anclaje” de los sujetos que volviera más previsible su gobierno y control. El otorgamiento de títulos garantizó “la propiedad de la tierra” (Art. 1), pero al mismo tiempo dificultó toda otra reterritorialización e implicó trabas a todo otro nuevo reclamo territorial³³. Vale recordar entonces que el objetivo gubernamental original parecía estar vinculado sobre todo a una necesidad de “reordenar las tierras de comunidades aborígenes” y así delimitar de forma nítida la posesión y propiedad de tierras en toda la provincia. Que para 1987 ya hubieran sido relevadas 420 mil hectáreas y entregadas unas 200 mil entre 80 comunidades (ENDEPA, 1990) evidencia la voluntad política que entonces existió en la provincia de radicar a los grupos indígenas. Me inclino a pensar que la apuesta gubernamental sobre la ley indígena estuvo menos vinculada a una voluntad de reconocer derechos que a una necesidad de administrar tierras y reducir potenciales conflictos en el escenario democrático que se abría³⁴. Quizás por eso el énfasis principal de la ley 426 se centró en dos claras cuestiones: la sesión de tierras y la creación del Instituto de Comunidades Aborígenes (Idoyaga Molina, 1990). Ambas son, si se quiere, dispositivos a través de los cuales el Estado buscaba gobernar aquello sobre lo que legislaba.

Ahora bien, ¿por qué un gobierno provincial recientemente asumido habría de considerar importante legislar sobre cuestiones escasamente atendidas en la historia legislativa argentina? Las respuestas a esta pregunta se sitúan en parte en el referido modo en que la ley en cuestión construye lo indígena, facilitando su gobierno. En parte también debido a la necesidad de codificar y gobernar la complejidad étnica de una provincia habitada por diversos pueblos indígenas. Pero por sobre todas las cosas, la intención del gobierno provincial estaba vinculada con cierta ambición de responder a formas de organización y politización que por entonces estaban dándose en las comunidades indígenas de la provincia. Prestar atención a esas formas de organización dispersas, tentativas, subterráneas, acalladas, es una forma de eludir el relato “estadocéntrico”, y adicionalmente permite arrojar luz sobre las formas que fue adquiriendo el movimiento indígena a lo largo de estos años.

5. Acción política indígena. Líderes, iglesias y procesos de organización

Tempranamente, líderes indígenas formoseños acompañaron procesos de organización que años antes habían estado dándose a nivel nacional. Así, cuando en 1972 se llevó a cabo en la provincia de Neuquén el Primer Parlamento Indígena Nacional³⁵, éste contó con la presencia del presidente de la recientemente creada Federación Indígena de Formosa, Pedro López, y el secretario, Esteban Martín (ambos tobas), como así también del representante de la Comunidad

³² Esta tensión es pasible de ser observada también en otras dimensiones de la ley 426. Su artículo 4, por ejemplo, plantea que “las comunidades aborígenes podrán aplicar para regular su convivencia, sus normas consuetudinarias en todo aquello que no sea incompatible con los principios del orden público”. Así, si por un lado existe el derecho de los indígenas a regirse por sus costumbres, por el otro lado y dentro del mismo artículo, esa posibilidad es limitada de manera ambigua en virtud de ciertos “principios” que el juez en última instancia determina cuáles y cómo han de ser.

³³ Este es un punto relevante en tanto el crecimiento poblacional de las familias vuelve cada vez más insuficientes las tierras originalmente otorgadas (a lo que se suma el robo de tierras, siempre presente).

³⁴ Lo que no descarta la posibilidad de que existieran también intereses electorales u otros fines.

³⁵ Diana Lenton (2009: 19) reconoce en este congreso “la primera auto-presentación pan-aborígen a nivel nacional de la historia argentina”.

Toba Puente Blanco-Lote 68, Lucio Rodríguez³⁶. Asimismo, es dable remarcar que la presidencia de la “Comisión de los 21” no recayó por casualidad en Manuel Chascoso. Una larga historia de militancia lo avalaba: ya en 1958, a instancias del Primer Congreso Indigenista Chaqueño³⁷, su nombre aparecía como uno de los representantes de las comunidades formoseñas junto a Juan López e Hipólito Rodríguez³⁸ (Lenton, 2009). En 1973 había ocupado el cargo de Director de la Dirección de Asuntos Aborígenes de la provincia³⁹, siendo asesorado por José Barreto⁴⁰ (Lenton, 2009), quien también formó parte de la “Comisión de los 21”, y con quien Chascoso había asistido, en 1973, al Segundo Parlamento Indígena Nacional realizado en Buenos Aires.

De modo que para 1984, en la provincia de Formosa, existía cierta dirigencia indígena que comenzaba a plantearse una serie articulada de reivindicaciones entre las que figuraba en primer lugar la tierra. Esta dirigencia, por cierto, no alcanzó a traducirse en una militancia con alto nivel de organización o con órganos de difusión propios. Sin embargo, ello no le impidió sacar provecho de un contexto favorable y presionar para que en la construcción del proyecto de ley se permitiera la participación de las voces indígenas a través de la “Comisión de los 21”. Ejemplo de esta militancia desde las comunidades es el encuentro que algunos líderes indígenas mantuvieron a principios de marzo de 1984 con el ministro de Gobierno, Vicente Joga, para que atendiera las urgencias de las comunidades⁴¹; o la carta que en enero de 1984 “la comunidad toba de El Desaguadero” envió al gobernador brindándole el apoyo a su gestión venidera⁴². De esta forma, ella hacía un acto de presencia por el que buscaba cierta vinculación con las esferas gubernamentales de la provincia.

Tales formas de militancia no se restringían sólo el pueblo *qom*. Distintas comunidades *wichí*, en el centro y oeste formoseño, presentaban por entonces interesantes instancias de organización. Entre ellas, destacan los casos de la Cooperativa Agropecuaria y Forestal “Río Bermejo” y la comunidad *wichí* del Barrio Obrero en Ingeniero Juárez. Desde principios de los setenta, esta comunidad vivió una experiencia de trabajo colectivo y organización que le permitió mejorar ostensiblemente su propia cotidianeidad. Tal es así que el “Convenio sobre promoción integral de familias aborígenes chaqueñas” de Los Blancos, firmado en 1982 entre la Provincia de Salta, el obispo local y la Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ), preveía que la organización comunitaria se realizase a través de la creación de vínculos con miembros de la Comisión Vecinal del Barrio Obrero de Ingeniero Juárez “para informarlos acerca de la experiencia cumplida en los últimos 10 años en esa comunidad mataka” (*sic*) (Círculo de Legisladores, 2009: 144).

Por cierto, gran parte de la formación y movilización que había estado dándose en las comunidades indígenas formoseñas estuvo también marcada por la participación de distintas iglesias radicadas en la zona. Durante la mayor parte del siglo XX, fue la iglesia anglicana la que se desplegó en la zona oeste de la provincia. Luego, hacia la década de 1940, la iglesia pentecostal sueca de la Asamblea de Dios se asentó en distintas zonas a lo largo del Río Pilcomayo, consiguiendo un despliegue exitoso en menos de veinte años (De la Cruz, 1997). Estas iglesias impulsaron la formación de pastores entre los mismos indígenas. Interesante en

³⁶ En 1970, junto a Alejandro Acosta, Juan Medina, Antonio Arias, entre otros -en total, 21 familias que vivían en el “Puente Blanco”-, Lucio Rodríguez elevó reclamos al gobernador coronel Ernesto Sosa Laprida para obtener las tierras del lote 68 como reserva aborígen. Entrevista a Israel Alegre (22/08/2012).

³⁷ También conocido como Primera Asamblea Indigenista Chaqueña.

³⁸ Ambos oriundos de Misión *Laishí*.

³⁹ Cargo en el que reemplazó a Luis Sosa (*toba*), quien a su vez se cuenta entre los asistentes al Primer Parlamento Indígena Nacional y, para 1975, entre los fundadores de la Asociación Indígena de la República Argentina. En 1984, fue observador en la “Comisión de los 21”.

⁴⁰ *Toba-pilagá* oriundo, al igual que Chascoso, de Bartolomé de las Casas.

⁴¹ *La Mañana*, 27/3/1984 p. 9.

⁴² *La Mañana*, 11/1/1984 p. 9.

este sentido resulta la gestación, hacia 1958, en Chaco, de la Iglesia Evangélica Unida (IEU), promovida y dirigida por tobas. Asimismo, es significativo que en 1971, entre los miembros de la primera Comisión General de la IEU figure el nombre de Miguel Mendoza, quien en 1984 sería uno de los siete representantes de la etnia toba en la “Comisión de los 21”.

Ahora bien, para los años ochenta, la Iglesia Anglicana estaba ya en un proceso de retirada de la región (Braticevic, 2009), lo cual se combinó con un proceso de despliegue del activismo católico. Durante los años sesenta y setenta, diversas instituciones católicas, párrocos, monjas⁴³ y laicos comenzaron a trabajar con los indígenas. Destaca la labor desplegada por el Instituto de Cultura Popular (INCUPPO) y FUNDAPAZ “ambas hijas de la Teología de la Liberación y del Concilio de Medellín” (Braticevic, 2009: 4)⁴⁴. INCUPPO se constituyó en 1970 bajo el impulso del Obispado de Reconquista y otros obispos de la región noreste con la intención de facilitar el vínculo, la comunicación y la organización de sectores rurales y populares. Tenía por finalidad alfabetizar y desarrollar campañas de salud, educación, etc., por medio de un sistema combinado de reuniones y radiofonía (Roze, 1992: 95).

En 1972, cuando se conformó la Unión de Ligas Campesinas de Formosa, INCUPPO se sumó al trabajo de militancia que venía desarrollándose en esos grupos militantes. Gran fama adquirieron los cursos de alfabetización que INCUPPO difundió a través de programas radiales. Desde 1974 comenzaron a funcionar los cursos de Educación Fundamental Integral (EFI) y se continuaron durante toda una década, es decir, hasta 1984. En ese lapso, participaron en los EFI más de mil jóvenes de zonas rurales de Formosa, Chaco, Misiones, Santa Fe, Corrientes, Santiago del Estero y Tucumán.

Llegaban hasta alguno de los centros de capacitación de INCUPPO para aprender oficios como peluquería, corte y confección, plomería, albañilería, artesanía en cuero, carpintería, entre otros. Pero en esencia se buscaba aportar herramientas para su formación personal y comunitaria, mediante la alfabetización, educación sexual, y la reflexión sobre sus derechos y su dignidad. (INCUPPO, 2013 “Nuestra historia”).

Para 1975, cuando las ligas agrarias se encontraban ya totalmente desarticuladas, INCUPPO permaneció trabajando en el ámbito rural, pero entonces se volcó a la formación y organización de los indígenas. Merece ser remarcado el hecho que el Instituto no fuera desarticulado luego del golpe de Estado de 1976, pues resulta interesante que bajo el ala de la Iglesia Católica se gestaran oportunidades de organización, vínculos y formación imposibilitadas en otras esferas de la vida social. En efecto, para 1980, INCUPPO consiguió establecer un equipo de trabajo en la localidad de Las Lomitas (al oeste de Formosa) y continuó fortaleciendo los vínculos con comunidades *qom*, *wichi* y *pilagá*. Desde 1982 en adelante, INCUPPO orientó sus esfuerzos a crear organizaciones de base a través de las cuales desde las propias comunidades surgieran las propuestas de acción y movilización. Durante estos años, INCUPPO acompañó y facilitó los denominados “Encuentros de Hermanos”⁴⁵: reuniones periódicas entre representantes de comunidades indígenas de distintos lugares de la provincia (Pozo del Tigre –en donde funcionaba un Centro de Capacitación Zonal-, Las Lomitas, El Potrillo e Ingeniero Juárez, entre otros) y pertenecientes a distintos pueblos. Hacia el año 1983, en estos encuentros se discutía, entre otras cosas, la reforma del artículo N° 60 de la Ley de Tierras provincial⁴⁶ (113/60), que habilitaba al “ciudadano aborigen” a ser “adjudicatario de la tierra fiscal” siempre y cuando “acredite capacidad para ello”.

⁴³ Entre ellos Francisco Nazar, o el más renombrado caso de la monja Guillermina en Misión Nueva Pompeya (provincia del Chaco).

⁴⁴ No por ello debe pensarse que la acción de estos grupos de trabajo significaran una fuente de radicalización política.

⁴⁵ Entrevista a Mabel Quinteros (27/5/2013).

⁴⁶ Entrevista a Ernesto Stechina (4/7/2013).

Por su parte, *Acción de Incupo*⁴⁷, órgano de difusión y herramienta de trabajo con las comunidades, replicaba algo de lo acontecido en los Encuentros y problematizaba cuestiones específicas de las poblaciones indígenas, como ser la relación con la tierra (“Somos de esta tierra”, Mayo 1983) (ENDEPA, 1987: 6) o las dinámicas de negación de las identidades indígenas en el país (“¿Quiénes hemos sido?”, octubre 1983) (ENDEPA, 1987: 32-33).

Reparar en el papel que estos grupos de impronta religiosa tuvieron en la organización de los indígenas en la provincia permite comprender mejor cierta dinámica de construcción de líderes indígenas, y permite contextualizar mejor las intenciones gubernamentales por entonces surgidas en pos de otorgar títulos de tierras. La serie de elementos reseñados nos permite sostener que durante la dictadura se fue constituyendo cierta red organizacional indígena e indigenista a nivel local que explica buena parte de la dinámica que la política indigenista provincial adoptó luego, en tiempos de democracia.

Es preciso atender al papel que los activistas religiosos jugaron por entonces, intentando que la temática indígena fuera “puesta sobre la mesa”⁴⁸ en las discusiones políticas provinciales. A cambio de apoyos políticos, sectores del PJ provincial construyeron un diálogo con estos activistas a fin de acordar posibles modificaciones legislativas y entregas de cargos burocráticos en instancias estatales, como ser, por ejemplo, la coordinación de los centros de producción del Instituto Provincial del Aborigen. Durante la campaña electoral de 1983, fue la misma Adriana Bertolotti, por entonces candidata a diputada provincial, quien se acercó a aquellas comunidades en donde los activistas religiosos más fuertemente habían estado trabajando, buscando establecer alianzas políticas⁴⁹.

Para terminar, estimo importante decir que reparar en el trabajo que activistas religiosos realizaron junto a comunidades indígenas de Formosa permite entender mejor por qué cuando en 1984 se conformó el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA), su sede central se ubicó en esa capital provincial. Evidentemente, el llamado al “protagonismo de los pueblos aborígenes” que hacía ENDEPA en su documento inaugural (Documento de San Miguel - 9 de noviembre de 1984), no se apoyaba sólo en las palabras del Papa Juan Pablo II respecto de que “la Iglesia (...) quiere estar cerca de vosotros [los indígenas] (...) con decisión y energía en el logro del reconocimiento y promoción de vuestra dignidad y de vuestros derechos como personas” (citado en Pastoral Aborigen, 1984: 12). La creación de ENDEPA se apoyó también en la labor que desde distintos sectores cristianos se venía desplegando en la región en general y en la provincia de Formosa en particular. Considerando entonces estos vínculos entre los espacios religiosos y los espacios de organización indígena en Formosa desde tiempos tan tempranos no sorprende la relevancia e influencia que a lo largo de las siguientes décadas tuvieron instituciones y asociaciones con impronta religiosa en el desenvolvimiento del indigenismo y el movimiento indígena.

6. Recapitulando

En Argentina, durante la mayor parte del siglo XX la cuestión indígena fue gobernada fundamentalmente a través de políticas de invisibilización. Por parte del Estado, imperó una lógica de tratamiento de las realidades indígenas basada en la negación de esas prácticas culturales, historias e identificaciones sociales. De manera tal que, hasta el retorno de la democracia en 1983, lo indígena no fue legislado de manera sistemática a nivel provincial ni, mucho menos, nacional. Sin embargo, desde 1984 en adelante comenzaron a surgir legislaciones orientadas a reconocer derechos a la población indígena, inaugurándose un nuevo

⁴⁷ Importa reseñar que el borrador del periódico era fiscalizado por la Fuerza Aérea. Entrevista a Mabel Quinteros (27/5/2013).

⁴⁸ Entrevista a Ernesto Stechina (4/7/2013).

⁴⁹ Entrevista a Ernesto Stechina (4/7/2013).

tiempo en la historia de la juridización de lo indígena en el país. La ley Integral del Aborigen de la provincia de Formosa fue la primera de estas leyes.

Ella fue activamente impulsada por el Poder Ejecutivo provincial. Pero el análisis socio-histórico muestra que las primeras intenciones gubernamentales no llevaban un espíritu de reconocimiento de derechos indígenas, sino que más bien respondían a un enfoque burocrático administrativo de “reordenar tierras”. Así se comprende que la construcción y sanción de la ley se hayan encontrado con un gobierno que, a fin de legitimar la propuesta, promovió la participación de indígenas y activistas indigenistas, pero que paradójicamente tendió a avanzar en la regulación y codificación sin esperar consultas y consensos.

Paralelamente, el análisis sociohistórico de la ley 426 enseña que la juridización de lo indígena en el país fue el resultado de una dinámica compleja de interacciones entre políticos, juristas y legisladores a niveles nacional, provincial e interprovincial. Si bien cada ley provincial o nacional luego adquirió una dinámica específica, la provincia de Formosa funcionó como un importante punto de referencia para muchos de esos actores.

Siendo así, se vuelve imperioso estudiar la manera concreta en que la ley formoseña construyó al indígena legislado. Así puede notarse que al igual que otras leyes indigenistas de la década, la ley 426 posee un espíritu general integracionista y desarrollista, promueve la creación de un instituto con jurisdicción específica sobre la cuestión “aborigen” y asume la comunidad indígena como sujeto de derecho, exigiendo su previa inscripción como personería jurídica (Arts. 6 y 7).

El análisis permite pensar cómo el reconocimiento de derechos en términos de comunidad dificultó el reconocimiento de otros derechos como ser los de pueblo. Así, por ejemplo, la inscripción de las comunidades en los registros estatales quedó sujeta al otorgamiento del Estado, ignorando entonces la preexistencia que los pueblos indígenas tienen sobre él.

A su vez, el análisis de la ley muestra que, en virtud de un imaginario de lo indígena como exclusivamente rural, los derechos de los indígenas urbanos migrantes tampoco fueron reconocidos.

En virtud de estas cuestiones, puede especularse que la juridización en términos de comunidades pudo funcionar como una forma de anclar a los sujetos y los grupos en el espacio. Paralelamente, es válido pensar que el otorgamiento de títulos comunitarios garantizó jurídicamente la posesión de las tierras ya ocupadas por los grupos indígenas, pero también limitó las posibilidades de reclamar por nuevas tierras y, más aún, obturó toda forma de reclamo en pos de territorio.

De esta forma, las lógicas de gobierno de las poblaciones indígenas contenidas en la ley 426 vuelven comprensible las intenciones del Poder Ejecutivo provincial en pos de juridizar realidades escasamente atendidas en la historia del Estado argentino. Pero para comprender la preocupación gubernamental por otorgar títulos de tierras es preciso también recordar que para 1983 existían en la provincia de Formosa formas de organización y politización en las comunidades indígenas que merecían ser atendidas si se pretendía reducir riesgos de gobernabilidad en los tiempos democráticos que se abrían. Existía por entonces una significativa dirigencia indígena que comenzaba a plantear específicas reivindicaciones y que durante la dictadura había construido importantes vínculos con activistas religiosos, fundamentalmente católicos. El acercamiento que, en plena campaña electoral, militantes del PJ intentaron tener con esos activistas a fin de negociar acuerdos alimenta esta hipótesis.

En definitiva, observar la labor que distintos sectores cristianos venían desplegando en la región permite comprender mejor la dinámica que la política indigenista provincial adoptó luego, en tiempos de democracia. Pero a su vez, dado el rol que la provincia jugó por entonces en la reaparición de la cuestión indígena a nivel nacional, estudiar el proceso socio-histórico dado en torno de la Ley Integral del Aborigen puede aportar nuevos elementos para pensar la naturaleza de la juridización de lo indígena dada en el país desde la década del ochenta en adelante.

BIBLIOGRAFÍA

- Altabe, Ricardo; Braunstein, José y González, Jorge (1996). *Derechos indígenas en la Argentina. Reflexiones sobre conceptos y lineamientos generales contenidos en el art. 75 inciso 17 de la Constitución Nacional*. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Antropología.
- Bartolomé, Miguel Alberto (2003). “Los pobladores del “Desierto”. Genocidio, etnocidio y etnogénesis en la Argentina”, *Cuadernos de Antropología Social*, N°17, pp. 162-189.
- Bhabha, Homi (2002). *El lugar de la cultura*. Buenos Aires: Manantial.
- Bidaseca, Karina; Gigena, Andrea; Guerrero, Leopoldo; Millán, Facundo y Quintana, María Marta (2008). “Dispositivos miméticos y efectos de identidad. Ensayo de una interpretación crítica sobre las personerías jurídicas y las comunidades originarias”. *Papeles de trabajo*. Año 2, n° 3.
- Braticevic, Sergio (2009). “Las ONGs para el desarrollo y su razón intervencionista en un espacio de expansión productiva reciente”, *Papeles de Trabajo*, N°17-Junio, Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural.
- Briones, Claudia (1998a). *La alteridad del «Cuarto Mundo». Una deconstrucción antropológica de la diferencia*. Buenos Aires: Ediciones del Sol.
- 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: Antropofagia.
- Carrasco, Morita (2000). *Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina*. Buenos Aires: IWGIA/LHAKA HONHAT.
- Carrasco, Morita (2002). “El movimiento indígena anterior a la reforma constitucional y su organización en el Programa de Participación de Pueblos Indígenas”, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://utexas.edu/cola/llilas>. Austin: University of Texas, Teresa Lozano Long Institute of Latin American Studies.
- Carrasco, Morita y Briones, Claudia (1996). *La tierra que nos quitaron: reclamos indígenas en Argentina*. Buenos Aires: IGWIA-Lhaka Honhat.
- Citro, Silvia (2006). “Tácticas de invisibilización y estrategias de resistencia de los mocoví santafesinos en el contexto postcolonial”. En: *Indiana*, N° 23, pp. 139-170.
- De la Cruz, Luis María (1997). *Y no cumplieron*. Formosa: Proyecto de Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste Argentino y Fundación para el Desarrollo Agroforestal de las Comunidades del Noroeste Argentino.
- Dirección de Información Parlamentaria (DIP) (1991). *Tratamiento de la Cuestión Indígena, Estudios e Investigaciones (2)*. Buenos Aires: Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación.
- Escolar, Diego (2005). “El “estado del malestar. Movimientos indígenas y procesos de desincorporación en la Argentina: el caso Huarpe”. En: Briones, Claudia (ed.) *Cartografías argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*, Buenos Aires: Antropofagia.
- Garretón, Manuel Antonio (2001). “Movilización popular bajo el régimen militar en Chile: de la transición invisible a la democratización política”, en: Eckstein, Susane (coord.), *Poder y protesta popular. Movimiento sociales latinoamericanos*. México: Siglo XXI.
- Golluscio, Lucía (2008). *Los pueblos indígenas que viven en Argentina*. Actualización del año 2002. Buenos Aires: Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. E-Book. (Documentos de capacitación 5).
- Gordillo, Gastón y Hirsch, Silvia (2010). “La presencia ausente: invisibilizaciones, políticas estatales y emergencias indígenas en la Argentina”. En: Gordillo, Gastón y Hirsch, Silvia (comps.). *Movilizaciones indígenas e identidades en disputa en la Argentina*. Buenos Aires: La Crujía.

- Idoyaga Molina Anatilde, (1990). “Análisis antropológico de la Ley Integral del Aborigen de la Provincia de Formosa (Argentina)”. Levaggi, Abelardo (coord.), *El aborigen y el derecho en el pasado y el presente*. Buenos Aires: Universidad del Museo Social Argentino.
- Lenton, Diana (2009). “Memorias de la represión de la militancia originaria en Argentina durante la última dictadura militar (1976-1983)”. *XII Jornadas Interescuelas-Departamentos de Historia*, Bariloche, 28- 31 de octubre. Ponencia inédita.
- Lenton, Diana (2010). “Política indigenista argentina. Una construcción inconclusa”. En: *Anuario Antropológico/2009*, 1, 2010, pp. 57-97.
- Roze, Jorge Próspero (1992), *Conflictos agrarios en la Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Quijada, Mónica (2004). “De mitos nacionales, definiciones cívicas y clasificaciones grupales. Los indígenas en la construcción nacional argentina, siglos XIX a XXI”. En: Ansaldi, W. (coord.). *Calidoscopio latinoamericano. Imágenes históricas para un debate vigente*, Buenos Aires: Ariel.

FUENTES

- Circulo de Legisladores, (2009) Legislación argentina sobre pueblos indígenas, Congreso de la Nación, Buenos Aires.
- Diario *La mañana*. 1983-1984
- Diario *Nuevo Diario*. 1983-1984.
- Ley “Integral del Aborigen” N° 426/84, Provincia de Formosa.
- Ley de Tierras N° 113/60, Provincia de Formosa.
- Ley Nacional N° 23.302 “Protección de comunidades aborígenes”. Buenos Aires 30 de setiembre de 1985. (Boletín Oficial, 12 de noviembre de 1985.
- HCD Provincia de Formosa, Exp. 335/84.
- ENDEPA (1987), Documentos de ENDEPA, Formosa: Equipo Nacional de Pastoral Aborigen.
- Pastoral Aborigen, Documento - Base de Trabajo, San Miguel, 9 de noviembre de 1984.
- Entrevista a Ernesto Stechina realizada el (4/7/2013).
- Entrevista a Mabel Quinteros (27/5/2013).
- Entrevista a Israel Alegre (22/8/2012).

PÁGINAS WEB CONSULTADAS:

- <http://incupo.org.ar> (15 de marzo de 2013)
- <http://www.episcopado.org> (8 de marzo de 2013)