



## **Pueblo, Territorio y Autonomía. Tensiones en los modos de construcción de los indígenas como sujetos de derecho en la Argentina**

### **Peoples, Territory and Autonomy. Tensions in the modes of construction of Indigenous People as subjects of rights in Argentina**

### **Povo, território e autonomia. Tensões nos modos de construção dos indígenas como sujeitos de direito na Argentina.**

**Beatriz Nussbaumer\***

Recibido: 30.09.13

Recibido con modificaciones: 23.06.14

Aprobado definitivamente: 16.07.14

#### **RESUMEN**

El artículo analiza las tensiones que emergen entre distintos modos de construcción de los indígenas como sujetos de derecho en la Argentina<sup>1</sup>. El proyecto de reforma del Código Civil y Comercial de la Nación permite dar cuenta de las demandas que realizan las organizaciones indígenas hacia nuevas formas de relación entre los Pueblos Originarios y el Estado. En ese escenario el par “comunidad-pueblo” es reconsiderado en función del reconocimiento efectivo de los indígenas como sujetos colectivos y políticos en la arena nacional. Respecto a las demandas territoriales, el par “tierra-territorio” se constituye en una apertura para la discusión de los derechos de autonomía y control de los recursos naturales en un contexto nacional de intensas disputas por los mismos. Estas tensiones son resultantes de los avances logrados en el plano internacional, pero también de la diversidad de conflictos en los ámbitos locales. El análisis de ciertas dimensiones del proceso de emergencia y conflicto territorial de los *Huarpe* en la Provincia de Mendoza, permite ilustrar la interrelación global-local así como identificar los sentidos y lógicas particulares que imprimen los contextos provinciales a la cuestión indígena, en especial en cuanto a Pueblo, Territorio y Autonomía.

**Palabras clave:** derechos indígenas; reforma del Código Civil; pueblo; territorio; autonomía; *Huarpes*.

#### **ABSTRACT**

The article aims to analyse the conflicts between different modes of conceiving indigenous peoples as subjects of rights in Argentina. The current reform of the Civil Code and Commercial Procedure enables to recognize the demands of indigenous organizations for new forms of relationship between them and the State. In this debate the pair "community-people" is reviewed towards recognition as collective and political subjects in the national arena. Regarding territorial claims, the pair "land-

---

\* Docente de la Cátedra de Extensión y Sociología Rurales de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires e Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo: nussbaum@agro.uba.ar

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en los proyectos financiados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (PICT Bicentenario 2456) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (PIP-CONICET 2011-259).

territory" constitutes an opening for the discussion of the rights of autonomy and control of natural resources, though in a national context of intense disputes over these resources. These debates are the result of some progresses at the international level but also of the diverse local conflicts. Therefore, an analysis of certain dimensions of the emergence process of *Huarpe* ethnic groups in the Province of Mendoza is presented in order to illustrate the global-local relationship and to identify how cultural provincial contexts imprints particular meanings and practices to indigenous issues, especially to Peoples, Territory and Autonomy.

**Keywords:** indigenous rights, civil code reform, Indigenous People, territory, autonomy, *Huarpes*

## RESUMO

O artigo analisa as tensões que emergem entre os distintos modos de construção dos indígenas como sujeitos de direito na Argentina. O projeto de reforma do Código Civil e Comercial da Nação possibilita dar conta das demandas que realizam as organizações indígenas que põem em questão novas formas de vinculação entre os Povos Originários e o Estado. Nesse cenário, o par “comunidadepovo” é reconsiderado em função do reconhecimento efetivo como sujeitos coletivos e políticos na arena nacional. No que diz respeito às demandas territoriais, o par “terra-território” constitui-se numa abertura para o debate dos direitos de autonomia e controle dos recursos naturais num contexto nacional de intensas disputas por eles. Essas tensões são as resultantes dos avanços logrados no plano internacional, mas também da diversidade de conflito nos âmbitos locais. A análise de certas dimensões do processo de emergência e conflito territorial dos *Huarpe* na província de Mendoza possibilita ilustrar a relação global-local assim como identificar os sentidos e as lógicas particulares que imprimem os contextos provinciais à questão indígena, em especial no que diz respeito a Povo, Território e Autonomia.

**Palavras chaves:** direito indígena; reforma do Código Civil; povo; território; autonomia, *Huarpe*.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Movimientos indígenas y tensiones en las relaciones con el Estado. 3. Debates actuales en el marco de la Reforma del Código Civil y Comercial en la Argentina. 4. Territorio(s) y autonomías en la Provincia de Mendoza. 5. Reflexiones finales. Bibliografía. Listado de declaraciones de las Organizaciones Indígenas e Indigenistas sobre la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación, Leyes Nacionales e Internacionales.

\*\*\*\*\*

## 1. Introducción

Luego de varios años de confrontación en el campo de las políticas públicas algunas voces de grupos indígenas comienzan a desnaturalizar determinadas concepciones que se vinculan a su construcción como sujetos de derecho en la Argentina. Su inserción como “nuevos” ciudadanos bajo el carácter colectivo de la noción de “comunidad”, a menudo es percibida como impuesta y es resignificada a la luz de lógicas y relaciones sociales locales. Por otro lado, la noción de “Pueblo”, accionada en forma ambigua en los marcos legales, abre un espacio para la discusión sobre la diversidad de sentidos de autonomía y de representación política, evidenciando las márgenes del Estado en su proyección pluricultural y su implementación. Ambas categorías “comunidad” y “pueblo” adquieren singular importancia para el ejercicio de sus derechos, como se evidencia en la actualidad en la discusión sobre la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación, en la cual algunas organizaciones indígenas tensionan el par “comunidad-pueblo” en la arena del protagonismo político y en la construcción de un estado pluricultural. En el orden de las demandas territoriales, el par “tierra-territorio”, interdependiente del par “comunidad-pueblo”, también se constituye en una apertura para la discusión de diversas problemáticas vinculadas a la autonomía y al control de los recursos naturales en un contexto nacional de intensas disputas por estos recursos.

Estas tensiones que han adquirido visibilidad luego de varias décadas de activismo en la esfera nacional, son algunas de las resultantes de los avances logrados en el plano internacional, pero también de la diversidad de disputas en los ámbitos locales por los sentidos y las lógicas que adquieren ciertos preceptos de derechos indígenas en los contextos provinciales. De hecho las nociones “comunidad”, “pueblo”, “territorio” y en forma vinculada “autonomía” adquieren relevancia a partir de la instalación en los espacios locales y provinciales de la cuestión indígena.

No obstante, en un contexto de fuerte escepticismo sobre una supuesta coyuntura política favorable y sensible a la cuestión indígena en la Argentina y también en diversos países de América Latina, la reforma del Código Civil y la inclusión de los derechos indígenas en éste, se presenta como una nueva iniciativa que puede contribuir o representar un instrumento más de letargo a los derechos indígenas. En este marco, el objetivo propuesto para este trabajo es analizar los diferentes modos de construcción de los indígenas como sujetos de derecho que se expresan en el debate acerca del Código Civil y Comercial de la Nación y cómo estas tensiones contribuyen a resignificar o a reproducir el vínculo entre los Pueblos Originarios y el Estado. Asimismo, es de interés indagar el correlato entre algunas temáticas de la cuestión indígena visibilizadas a nivel nacional conciertos procesos observados en los espacios locales, con el objetivo de comprender los modos que adquiere la interrelación local-global en la cuestión indígena.

En función de lo anterior, luego de precisar ciertos debates en el orden latinoamericano, se abordará en primer lugar el análisis de la actual disputa que suscita el proyecto de reforma del Código Civil y Comercial de la Nación iniciado en el año 2012, en el cual diversos artículos proponen normar algunos derechos indígenas. Esta sección se basa en el análisis de entrevistas realizadas a organizaciones indigenistas y de una selección de ponencias realizadas por las organizaciones indígenas que se encuentran disponibles en la página web de la Comisión Bicameral para la Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación de las Cámaras de Diputados y de Senadores de la Nación (<http://ccycongres.gov.ar/>). Seguidamente, se presentará un análisis de ciertas dimensiones del proceso de emergencia y disputa territorial de los *Huarpe* en la Provincia de Mendoza donde se realizan trabajos de campo desde el año 2006, lo que permitirá identificar algunas de las particularidades que imprimen los contextos culturales provinciales, a menudo muy distantes de los procedimientos y entendimientos de la cuestión indígena a nivel nacional e internacional. Finalmente, se ofrecerán reflexiones acerca de los desafíos que supone el diseño de las políticas e instrumentos públicos a la luz de los procesos de cambio social contemporáneos.

## **2. Movimientos indígenas y tensiones en las relaciones con el Estado**

De acuerdo con van Cott (2010) la organización política indígena es uno de los procesos más importantes que afectaron a la región en el último cuarto de siglo. Luego de una primera fase de instalar la cuestión de la etnicidad en América Latina (Bartolomé, 2004, Bengoa 2009), los procesos políticos que se desencadenaron en casi todos los Estados latinoamericanos permitieron diseñar y mejorar los mecanismos institucionales para el reconocimiento de los derechos indígenas. Es así que con diversos grados de desarrollo e implementación, el reconocimiento étnico ha involucrado sus identidades culturales, los territorios que históricamente ocupan y sus estructuras de organización y representación (van Cott, 2010) dando lugar a demandas de nuevas formas de ciudadanía (Vázquez, 2012).

En la actualidad, los reclamos de los movimientos indígenas buscan la apertura de la tríada ciudadanía-nación-Estado, es decir -desde una perspectiva intercultural- la inserción como sujetos de derecho pero en un contexto de re-elaboración de las concepciones de nación y de estado. La siguiente cita de la IV Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Por Estados Plurinacionales y Bienvivir (2009) permite reflejar estos desafíos:

"Construir Estados Plurinacionales Comunitarios, que se fundamenten en el autogobierno, la libre determinación de los pueblos, la reconstitución de los territorios y naciones originarias. Con sistemas legislativos, judiciales, electorales y políticas públicas interculturales, representación política como pueblos sin mediación de partidos políticos. [...] Estados Plurinacionales no sólo para los pueblos indígenas, sino para todos los excluidos. Para Todos Todo y haciendo un llamado a los movimientos sociales y actores sociales para un diálogo intercultural, respetuoso y horizontal, que supere verticalismos e invisibilizaciones”.

El análisis de Alice Guimarães -académica brasileña abocada al estudio de las transformaciones sociales contemporáneas en Bolivia- interpreta que los reclamos de los movimientos sociales indígenas pujan por una redefinición de la noción de ciudadanía, pero que ésta “tome en cuenta en la misma medida los derechos individuales y colectivos, y que reconozca tanto la diferencia como la igualdad entre los miembros de las comunidades políticas” (2011:344), lo que en términos de de Sousa Santos significaría que “tenemos el derecho de ser iguales cuando la diferencia nos inferioriza [y] tenemos el derecho de ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza” (2007:44).

Sin embargo, luego de varias décadas de implementación de nuevas regulaciones, son pocos los avances y más los retrocesos en los procesos autonómicos vivenciados en los diversos países latinoamericanos (González et al., 2010). Los análisis retoman frecuentemente los efectos de la aplicación de las políticas multiculturales del neoliberalismo que si bien en principio permitieron la apertura de espacios de participación indígena, al mismo tiempo generaron límites que abortan sus aspiraciones más transformadoras (Hale, 2005:56). En otros estudios se reflexiona acerca de la propia dinámica del capitalismo, señalando que aún las nuevas democracias en el Cono Sur de posturas neo-desarrollistas con discursos orientados a políticas basadas en un crecimiento ramificado, diverso y pluricultural, parecen no encontrarse en condiciones políticas para enfrentar a los enormes y bien consolidados intereses económicos, políticos, mediáticos y sociales que se oponen a este modelo de programas de desarrollo (Vázquez, 2012).

En el caso de Argentina, las políticas indigenistas desde la década de los Ochenta promovieron un tratamiento integral en el país de la cuestión indígena para garantizar a los aborígenes y sus comunidades –como lo expresa la Ley Nacional 23.302 de 1985–la “plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la nación” (Briones et al 2007), que, sumado el reconocimiento de la pluralidad étnica, asumida por la Constitución Argentina a partir de su Reforma en el año 1994, plantean un cambio de gran envergadura en la concepción de estado como sinónimo de nación cultural y étnicamente uniforme (Gordillo, Hirsch, 2003)<sup>2</sup>. Con el advenimiento de la pluralidad étnica, se desdibuja ese concepto de nación y de ciudadanía abstracta e igualitaria y se abre el paso al reconocimiento de una ciudadanía indígena diferenciada, con derechos especiales (Briones et al, 2007:266). Más aún, la instalación de las categorías de “pueblo” y “comunidad” que refieren a los indígenas como sujetos colectivos de derecho reconocidos por la Constitución Nacional, así como los atributos intrínsecos de éstos como la libre determinación y la autonomía, tensionan no sólo la cuestión “individual” del derecho ciudadano, sino que suponen nuevos modos de relación entre los Pueblos Originarios y el Estado.

No obstante, como analiza Lenton (2010) la trayectoria de las “políticas indigenistas” -como aquellas promovidas por el Estado Argentino y caracterizadas por la negación, la invisibilización y el paternalismo- ha sido errática e inorgánica, configurando un marco “inconcluso” del tratamiento de la cuestión indígena a nivel nacional.

Es así que al contrario de lo que sucede a nivel latinoamericano, los cambios necesarios e implicancias hacia un estado pluricultural<sup>3</sup>, así como el ejercicio del derecho de las autonomías y autogobierno por los Pueblos Originarios, no emergen como ejes de discusión en la agenda política local. Una de las causas que señala Bengoa (2009:10) está vinculada a la cuestión territorial indígena, un derecho muy escasamente reconocido en la Argentina que opera de obstaculizador de su tratamiento.

---

<sup>2</sup>Una homogeneidad impuesta violentamente durante siglos se planteaba como necesaria para consolidación de un Estado-Nación, que de acuerdo con Jürgen Habermas, seguía el modelo de nación y estado moderno existente a fines del siglo XIX en Europa. En éste la construcción de vínculos democráticos (*demós*) no bastaba para la conformación de un contrato social que garantizara una nación de ciudadanos que se reconocieran como iguales, con los mismos derechos individuales. A ello debía sumarse una procedencia étnica (*ethnos*) o cultural común del pueblo más o menos homogéneo como origen y garante de aquella suerte de vínculos normativos que controlara el individualismo (1999:111).

<sup>3</sup> De acuerdo a una entrevista con Silvina Ramírez (Presidenta de la Asociación de Abogados por los Derechos Indígenas), el contexto socio-político argentino condiciona la posibilidad de disputa hacia un Estado plurinacional, por lo que el reclamo de las organizaciones se orienta a garantizar como base el respeto a la diversidad cultural, en el sentido de un estado pluricultural (2013).

Ana Alonso (1994) propone examinar cómo la representación y la organización del espacio están implicadas en la formación y la desigualdad étnica, permitiendo de esta manera entender las estrategias estatales de incorporación y apropiación asimétrica basadas en construcciones de jerarquía e igualitarismo, heterogeneidad y homogeneidad en la imaginación de la nación y en la invención de ciudadanías (1994:393-394). Si bien este enfoque de análisis ofrece una perspectiva de cómo en el pasado fueron subordinados e incorporados marginalmente los grupos étnicos construyendo un único territorio aparentemente uniforme, cabe preguntarse bajo estas premisas qué sugiere el presente. ¿Qué implica en términos de estrategias estatales la nueva construcción imaginaria de un Estado pluricultural y ésta proyectada en el espacio/territorio?

Según de Sousa Santos (2007) la gestión de nuevas territorialidades que se encuentran en tensión cuando un territorio se reconoce como no homogéneo, se vincula con el poder político, el poder económico y el acceso a los recursos naturales. En consecuencia, las autonomías originarias deben obtener “el control sobre el acceso a los recursos que están en sus territorios porque, de otra manera, su autonomía sería vacía” (2007:44).

Una lectura primaria de esta situación colocaría a los conflictos territoriales como un obstáculo que impide profundizar el debate y el ejercicio de los derechos de autonomía y los modos de construcción de un estado pluricultural. No obstante, la lectura que busca desarrollarse aquí, es que la cuestión territorial puede ser considerada un prisma por el cual podemos aproximarnos a comprender las estrategias estatales de incorporación de lo indígena en la Argentina.

De hecho, la cuestión indígena está presente en forma cotidiana, pero principalmente a partir de las demandas territoriales no satisfechas<sup>4</sup>. Como condicionamiento estructural, en un contexto de una nueva fase de acumulación del capital, la lucha de los indígenas en los espacios rurales por su reproducción económica y social se enfrenta no sólo a empresarios, sino también a gobiernos municipales y provinciales vinculados a la explotación sojera, hidro-petrolífera, megaminería y otros emprendimientos de alto rendimiento económico (Reis, *et al*, 2005, Vázquez, 2012, Tamagno, 2013). Desde la perspectiva del neoliberalismo multicultural, tempranamente Hale (2005) sostenía que el primer límite evidente de este modelo a los Derechos Indígenas es que éstos no violen la integridad del régimen productivo, especialmente esos sectores que están articulados a la economía globalizada como lo es la producción de commodities exportables en la Argentina.

El proyecto de reforma del Código Civil y Comercial de la Nación iniciado en el 2011, permitió a través de las audiencias en las provincias visibilizar la posición de muchas organizaciones indígenas movilizadas y alertadas por los cambios propuestos que regularían sus derechos reconocidos en la Constitución Nacional, particularmente aquellos vinculados con los derechos territoriales. Estos debates, en los cuales están en juego los sentidos de “tierra” y “territorio” también tensionan las nociones de “pueblo” y “comunidad”, abriendo paso a nuevas construcciones de “autonomía”, “representación política” y “ciudadanía” disputadas entre miembros del Estado y de las organizaciones indígenas. Estos debates permiten fortalecer la pregunta acerca de cuáles son las estrategias del Estado que se encuentran por detrás de ese imaginario de país pluricultural, así como cuan dispuesto está el Estado a incluir a los indígenas como sujetos de derecho.

La movilización que suscitó la reforma del Código Civil y Comercial tiene diversos antecedentes que sin embargo revisten un patrón común de insatisfacción por distintas políticas públicas implementadas. Uno de los casos más ejemplares es el de la Ley Nacional 26160 aprobada en el año 2006, llamada de Emergencia de la posesión y propiedad comunitaria indígena, que en esencia perseguía poner freno a los desalojos y realizar la confección de un relevamiento para vislumbrar el estado actual de la situación catastral de los territorios reclamados por las comunidades inscriptas en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI) del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) o en otro organismo provincial competente. Durante un transcurso de cuatro años, no se podía desalojar o desocupar de las tierras a las comunidades que tuvieran acreditadas la posesión de las mismas<sup>5</sup>. Es importante destacar el contexto en el cual emerge esta ley, el cual estuvo y aún está,

---

<sup>4</sup>Son numerosos los casos en donde se evidencia una operatoria contingente de los estados provincial y nacional, en la pretensión de extinguir la tensión territorial por diversos medios clientelares o persecutorios. Para el análisis de las comunidades QOM en Formosa ver el artículo de Lorena Cardín, 2013.

<sup>5</sup>En diversas provincias, aún bajo el amparo de esta ley, continuaron los desalojos de comunidades indígenas de sus territorios, como por ejemplo en Neuquén (Radovich, 2013) y en Formosa (Cardín, 2013).

signado por megaproyectos hídricos, mineros, petrolíferos y el corrimiento de la frontera agropecuaria, que avanzan sobre territorios que aún no se encontraban bajo explotación y mayormente ocupados por comunidades indígenas y campesinas (Svampa, 2008). La vigencia de la Ley 26160 caducó en Noviembre del 2010, razón por la cual se aprobó (en el 2009) la Ley 26554, que establece una prórroga hasta Noviembre del 2013 para la finalización del relevamiento. Variadas fuentes, entre ellas el análisis de la Auditoría General de la Nación, coinciden en que “El Programa de Relevamiento Territorial ha logrado un escaso nivel de ejecución en sus primeros tres años de implementación. El porcentaje de ejecución calculado a partir de las comunidades indígenas presentadas (1470), asciende a 4,22% (62 Carpetas Técnicas terminadas)” (AGN, 2012:20).

Más allá de las deficiencias de implementación a nivel nacional, este tipo de iniciativas como la de la ley 26160, se enfrenta a los modos socio-culturales y políticos de cada una de las provincias<sup>6</sup>. Como observa Briones, a pesar del peso e incidencia uniformante de las políticas del Estado Federal y de las construcciones de alteridad hegemónica en arenas nacionales, distintos estados provinciales reinterpretan esos lineamientos, desde formas históricamente específicas de inscribir no sólo la relación provincia/nación, sino también la relación provincia/alteridades internas (2005). En particular, la forma en que el reconocimiento jurídico de los pueblos originarios se operacionaliza en políticas públicas, revela cierto margen de (re)interpretación a nivel provincial por el que opera la adjudicación de determinadas cualidades a lo indígena y, por efecto correlativo, a las categorías “comunidad”, “pueblo”, “territorio”, entre otras (Cowan Ros, Nussbaumer, 2013).

La noción de “margen”-y su indeterminación-es quizás una cuña conceptual que permite quebrantar y abrir la solidez generalmente atribuida al Estado. Das y Poole (2008) sugieren que comprender la función ordenadora del Estado requiere explorar los márgenes sociales y espaciales de éste, en los cuales pareciera reinar el desorden o, en otros términos, un orden situado en prácticas y lógicas distintas a las comprendidas dentro de la legibilidad dominante. De acuerdo a las autoras, dichos márgenes son supuestos necesarios del Estado, de la misma forma que la excepción es a la regla. En algunos casos – como los habilitados a través de las ambigüedades deliberadas y contenidas en las leyes- se configuran espacios disponibles para la creatividad surgente de las relaciones y de las problemáticas sociales locales. Éstos son concebidos como sitios de práctica en los que la ley y otras prácticas estatales son colonizadas mediante otras formas de regulación que emanan de la construcción socio-histórica local, o en términos de Claudia Briones, de las hegemonías culturales provinciales.

La presentación del estudio de caso en el Norte de la Provincia de Mendoza en donde se emplazan comunidades *Huarpe* que disputan el reconocimiento de su territorio, intentan dar cuenta de esos procesos. Allí, la construcción de sentidos de las categorías de “comunidad”, “pueblo”, “territorio” e incluso “autonomía” no puede ser comprendida en forma literal desde las legislaciones indígenas nacionales, sino en el contexto socio-histórico provincial y la constelación de agentes y sus relaciones que allí se desarrolla (Nussbaumer, 2011).

### **3 Debates actuales en el marco de la Reforma del Código Civil y Comercial en la Argentina**

Mediante un decreto presidencial comienza en el año 2011 la reforma integral del Código Civil y Comercial de la Nación (en adelante CCC). Si bien esta reforma abarca un sinnúmero de áreas y competencias civiles y comerciales, es la intención señalar aquí el debate sobre la inclusión en dicho código de diversos artículos que atañen la regulación de los derechos de los Pueblos Indígenas. La movilización de las organizaciones indígenas territoriales así como de ONGs indigenistas en estas discusiones ha sido muy significativa y la misma se plasmó en encuentros regionales y en la participación y presentación de propuestas en las diversas audiencias que se realizaron durante el año 2012 en distintas provincias. Según fue difundido por APDH<sup>7</sup> (2013), en un informe especial respecto a la actuación parlamentaria del año 2012, el Ministerio de Economía señalaba que “[La cuestión indígena] fue una de las más debatidas. Si bien se celebró la participación de las comunidades

---

<sup>6</sup> Es importante señalar que el mismo cambio de Reforma Constitucional de 1994, introduce en su texto la federalización de los recursos naturales, a través de reconocer que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

<sup>7</sup> Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (ONG). [www.apdh-argentina.org.ar](http://www.apdh-argentina.org.ar)

indígenas, se consideró que el nuevo ordenamiento jurídico que se pretende sancionar, presenta ciertas cuestiones contradictorias y violatorias a la Constitución Nacional y al Convenio 169 de la OIT”.

Los temas que más discusión suscitaron y que entran en contradicción con las leyes y marcos internacionales indicados, fueron la regulación de la propiedad comunitaria indígena y la figura jurídica que les correspondería a las comunidades indígenas. Sin embargo, detrás de estos ejes se despliega un debate político mucho más profundo en torno a la posición social y política de los pueblos originarios en el escenario democrático. A continuación se presenta un análisis de los ejes debatidos en el marco de la reforma del CCC, principalmente en base a extractos de las declaraciones de organizaciones indígenas como el Consejo Plurinacional Indígena<sup>8</sup>, el Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO)<sup>9</sup>, el Consejo de Participación Indígena de Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (CPI-INAI)<sup>10</sup>, El Consejo de Lonkos del Pueblo Ranquel<sup>11</sup>, entre otras que irán mencionándose en el desarrollo del ítem.

### **La pertinencia de los derechos indígenas en el Código Civil y Comercial**

Un primer aspecto a destacar, es la crítica realizada por diversas organizaciones acerca de la falta de consulta previa a los Pueblos Indígenas, tal como lo reglamenta el artículo 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Indígenas. Si bien hubo audiencias públicas en varias provincias durante el año 2012, como lo señala el Consejo Plurinacional Indígena (2012) el reclamo se orienta al no cumplimiento de la ley en cuanto a “la consulta a las organizaciones representativas cuando se legisla sobre aspectos que puedan afectar los intereses del conjunto de pueblos y culturas”. Este punto abre el debate acerca de la pertinencia o no de la inclusión de los derechos indígenas en el CCC, como por ejemplo lo plantea el Lof Newen Mapu, de la zonal Mapuche Xawvnko (Neuquén, 2012):

“Si los Derechos de los Pueblos Indígenas a la posesión y propiedad comunitaria están consagrados por la Constitución Nacional y los Instrumentos Internacionales, con operatividad directa, entonces no solo es innecesario sino que no pueden estar regulados por el Código del Derecho Privado desjerarquizando el estatus constitucional.”

El rechazo a la inclusión de los derechos indígenas en el CCC es la posición de varias organizaciones, como por ejemplo el Consejo de Lonkos del Pueblo Rankel, la Confederación Mapuche de Neuquén<sup>12</sup> y el Consejo Plurinacional Indígena. Esta visión contiene diversas aristas argumentativas, como la anterior citada que acciona la jerarquización de instrumentos legales vigentes a nivel nacional e internacional por sobre “un conjunto de leyes que regula lo privado y lo comercial”. Otro fundamento surge de la percepción por parte de las mismas, de una distorsión o encorsetamiento en el CCC de la cosmovisión indígena, en particular en los aspectos vinculados a la regulación de la propiedad comunitaria. Al respecto la Confederación Mapuche de Neuquén (2012) planteaba que: “es relevante alertar sobre lo inadecuado que puede resultar la incorporación de la propiedad comunitaria en un Código Civil que está inspirado en relaciones propias del derecho privado de occidente que nada tienen que ver con la cosmovisión indígena sobre las tierras y territorios (...)”.

En efecto, varias de las organizaciones entienden que la nueva propuesta de CCC representa un “retroceso” en los derechos adquiridos y en la proyección hacia un Estado pluricultural. No fue respetado el derecho a la consulta, pero además consideran que no se han producido modificaciones

---

<sup>8</sup>Organización nacional que nuclea comunidades y organizaciones territoriales de 11 provincias argentinas.

<sup>9</sup>Su creación en el año 2009 como espacio de representación política nacional estuvo vinculada a la participación en la Ley de Medios Audiovisuales. Actualmente agrupa a 45 organizaciones territoriales correspondientes a 27 pueblos originarios y a más de 1000 comunidades.

<sup>10</sup>Creado en el año 2004 como espacio de consulta y participación del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Está conformado por un titular y un suplente por Pueblo y por Provincia.

<sup>11</sup>El Consejo de Lonkos del Pueblo Ranquel está formado por los lonkos de treinta comunidades, de las cuales la mayoría se encuentra en la Provincia de la Pampa.

<sup>12</sup>Sus orígenes se remontan en la Confederación Indígena de Neuquén (creada en 1971) y actualmente nuclea a 38 comunidades de la Provincia. Participan en el Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO).

profundas en la interpretación de su cultura, predominando en las leyes la visión hegemónica tradicional. En términos de Habermas (1999:124), el cuestionamiento se enfoca a la “ética” con la cual están impregnados los ordenamientos jurídicos, es decir la interpretación que realizan éstos de las diferentes realidades en el contexto de una historia nacional y a la luz de una tradición, cultura y forma de vida históricamente dominante.

Es por lo anterior, que un análisis político del escenario actual guía a estas organizaciones a rechazar la inclusión de lo indígena en el CCC, dado que consideran que “no es muy factible ganar el debate de todos los puntos en el congreso”<sup>13</sup>. En contraposición, éstas prefieren iniciar una fase nueva -con el derecho a la consulta garantizado- para la elaboración de una “ley especial” en la cual se especifiquen los derechos indígenas, particularmente los relativos a los derechos de propiedad comunitaria.<sup>14</sup>

No obstante, existe otro grupo de organizaciones que saluda positivamente la inclusión del derecho indígena en el CCC, aunque realizando sugerencias de modificación, particularmente en lo relativo a figura jurídica de derecho colectivo y a los derechos territoriales. El Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO) ha presentado diversas propuestas de cambio a los artículos en el marco de “poner en práctica esta nueva relación con el Estado... [mediante la] posibilidad de los pueblos indígenas en Argentina de poder ser parte de esta reforma del Código Civil”. Considerando la convocatoria a las audiencias como un espacio de participación, se agrega que este proceso es de gran importancia dado que “el Código Civil que se creó en aquel entonces negó totalmente nuestra existencia, hoy seguimos sufriendo las consecuencias de este código caduco con desalojos en los territorios” (2013).

El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) -organismo del Estado dependiente del Ministerio de Desarrollo Social- también argumenta a favor apelando a la continuidad de las políticas públicas en el último decenio, y planteando que “se trata de un Código de fondo, el cual ejerce supremacía sobre las legislaciones provinciales” reconociendo que la aplicación del artículo constitucional no es suficiente en las disputas que se dan en la escala sub-nacional (Daniel Fernández por INAI, 2012). Esta postura es avalada por el Consejo de Participación Indígena (CPI) órgano de representación dentro del INAI, el que en su argumentación especifica:

“La inclusión de los Pueblos Indígenas, Comunidades y Organizaciones Indígenas en el Nuevo Código Civil viene a fortalecer la presencia política institucional y cultural de los diversos Pueblos, sobre todo frente a los litigios y conflictos concretos que se tramitan en los distintos juzgados en todo el país, en donde muchas veces se los niega o desconoce por el carácter monocultural del Código actual. Al incorporar y reafirmar a las Comunidades Indígenas como Sujetos de Derecho se elimina la incidencia de todos aquellos intermediarios que han intentado representarlas (ejemplos: ONGs, iglesias, observatorios, fundaciones, etc.)” (CPI Nacional a través de Eduardo Pilquiñán, 2012).

De las narrativas anteriores, resulta pertinente llamar la atención sobre dos aspectos centrales. Por un lado, la visión compartida acerca de las divergencias en la interpretación de las leyes que rigen actualmente sus derechos en los planos nacional y provincial y que tienen como una de las más sentidas consecuencias, el desalojo o el despojo de sus territorios. Esta problemática se inscribe en los “márgenes de interpretación” sobre las regulaciones nacionales e internacionales que usufructúan los estados provinciales y que afectan en gran medida el ejercicio pleno de los derechos constitucionales.

En segundo lugar, para estas organizaciones, un nuevo CCC cumpliría un papel fundamental en el fortalecimiento y la presencia institucional política de los Pueblos Originarios. La reafirmación del carácter unívoco de aquellas como sujetos de derecho, es entendido como una oportunidad para

---

<sup>13</sup> En base a una entrevista realizada con la Presidenta de la Asociación de Abogados de Derecho Indígena (2013).

<sup>14</sup> De acuerdo a estas mismas organizaciones, la idea de una ley especial busca retomar algunos de los puntos tratados durante la reunión que mantuvieron las organizaciones indígenas con la Presidenta Fernández de Kirchner en el marco de los festejos del Bicentenario en el 2010 y que tuvo como correlato el Decreto Presidencial 700/10 que dispone la creación de una comisión de análisis e instrumentación de la propiedad comunitaria indígena en el ámbito del INAI.

reducir las intermediaciones ejercidas por organizaciones no gubernamentales. Este tema refiere a las relaciones de mediación social, en las cuales ciertos agentes operan en la vinculación de distintos dominios como entre el legal e institucional y el de las comunidades. En estas relaciones, en las cuales se transfieren recursos materiales y simbólicos, se encuentran visiones de mundo y prácticas diferentes propiciando procesos de tensión y negociación, entre ellos las lógicas y estrategias que atañen a la representación de los intereses, en este caso de los pueblos originarios<sup>15</sup>.

#### **“Pueblos, no comunidades”**

Con esta dicotomía como subtítulo desarrollan el Consejo Plurinacional Indígena, la Confederación Mapuche de Neuquén y el Consejo de Lonkos del Pueblo Ranquel de La Pampa, su posición acerca de la nula mención y desjerarquización de los Pueblos Originarios en el CCC. Estas organizaciones denunciaron ante las audiencias lo siguiente:

“La propuesta de nuevo Código Civil reconoce a la COMUNIDAD. No se refiere a los PUEBLOS INDIGENAS como lo señala la Constitución Nacional que: ‘reconoce la PREEXISTENCIA de los Pueblos Indígenas’ a la conformación del mismo estado argentino, como también lo reconoce el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas. La comunidad es la célula sobre la cual se organizan los pueblos indígenas; los pueblos indígenas están integrados por comunidades. Pero no se debe confundir el comunitarismo indígena que promueve el estado, para mantener control y dominio, con la defensa de la comunidad que hacemos los pueblos indígenas. La garantía mínima para que la vida comunitaria pueda desarrollarse y ser viable en medio de un ambiente hostil y de permanente invasión cultural, es consolidar formas de organización y nuestra institucionalidad política como Pueblos. De esa forma la comunidad se constituye en el nivel básico, la célula vital, la piedra fundamental de nuestro desarrollo como Pueblos Preexistentes”(2012).

En efecto, en el CCC no se realizan menciones a los “Pueblos Indígenas”, centrando todo el articulado de la cuestión indígena en la figura de comunidad y omitiendo el reconocimiento que de los mismos se realiza en la Constitución Nacional de 1994<sup>16</sup>. La tensión planteada entre “comunidad y pueblo” instala un debate profundo acerca del perfil o perfiles de un modelo de estado en pugna por la apertura hacia la construcción de un estado pluricultural<sup>17</sup>.

Lo anterior tiene su correlato con el diseño de las normativas internacionales indígenas, en las cuales el término ‘pueblo’ se mantuvo en forma difusa durante un largo tiempo. Más allá de los (des)entendimientos acerca de los alcances de esta categoría para los grupos indígenas<sup>18</sup>, se evidenciaban las presiones de los Estados que veían ciertas amenazas de secesión y de fragmentación del Estado nacional a partir de los derechos fundamentales de la libre determinación de los pueblos. Rodolfo Stavenhagen, sociólogo y académico mexicano y hasta el año 2008 relator por los Derechos

---

<sup>15</sup> Un análisis extenso de la incidencia de los mediadores sociales en los procesos de fortalecimiento político-organizativo de comunidades indígenas puede encontrarse en Escolar (2010) y Nussbaumer, Cowan Ros (2011).

<sup>16</sup> El ENOTPO también señala la omisión de la figura de “Pueblo” en el CCC y opta por realizar una serie de propuestas de nuevos articulados incluyendo a la par de “comunidad”, el “pueblo originario” como sujeto de derecho colectivo. La tensión “Pueblo-comunidad” levantada por ENOTPO se arrastra al menos desde la discusión de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (sancionada en el año 2009). Durante estos debates si bien inicialmente se promovía el reconocimiento de los “Pueblos Originarios” en la Ley quedó plasmado como criterio que los medios serán adjudicados a comunidades que deben estar inscriptas en el RENACI (Cecci, P. 2012).

<sup>17</sup> Si bien la consigna “hacia un estado plurinacional” (tal como es en el caso de Bolivia, que desde la reforma de su Constitución Nacional en el año 2009, declara la formación de un estado plurinacional) es parte de los discursos de varias organizaciones territoriales indígenas en la Argentina, en el marco de la reforma del CCC sólo se identificaron menciones a la meta de alcanzar un estado que reconozca cabalmente la diversidad de pueblos, un estado pluricultural.

<sup>18</sup> Tamagno (1996) en su reflexión acerca de los imaginarios que se han acuñado en torno a la noción de comunidad y que puede ser comprendido también para los pueblos indígenas, indica que la expectativa de ‘homogeneidad’, impide que se comprendan las diferencias o conflictos internos de los grupos, los que indudablemente son propios de todo grupo sea indígena o no. De hecho, las diferencias entre las organizaciones indígenas en el debate por la reforma del CCC es utilizado como como un argumento para evitar la introducción de las demandas indígenas (según entrevista a Silvina Ramírez, 2013).

Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas en las Naciones Unidas, reflexionaba en el 2004 acerca de esta significativa indeterminación:

“El meollo de la cuestión está en la definición del término ‘pueblo’, que la ONU misma no ha logrado proporcionar y sobre el cual no existe acuerdo entre especialistas. Hay quienes afirman que ‘pueblo’ es un concepto sociológico, semejante al de ‘nación’, que se refiere a grupos humanos que comparten identidades étnicas y culturales (lengua, religión, costumbres, etc.), mientras que otros insisten en que “pueblo” es un concepto político y legal referido al conjunto de pobladores de un territorio o de un Estado, independientemente de sus elementos étnicos y culturales” (Stavenhagen, 2004:21).

Años después la ONU -inclinada por la segunda acepción- precisa en los artículos 3, 4 y 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2006) que; en virtud del derecho de libre determinación, éstos definen su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural, teniendo derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas. Además, en el artículo 5 se especifica que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

No obstante lo anterior, y por el conocimiento fundado de los discursos que tienden a incluir el temor a la secesión como excusa para evitar el reconocimiento de los Pueblos Originarios, la Confederación Mapuche de Neuquén (2012) en su exposición en relación con la reforma del CCC, veía la necesidad de reafirmar lo siguiente: “No hay ningún pueblo en Argentina ni en el mismo continente, que esté promoviendo un “Estado aparte” como expresan los que no quieren debatir en serio el lugar que deben ocupar los Pueblos indígenas en un nuevo modelo de Estado”(2012).

La entidad que adquiere la cuestión indígena en una nueva estatalidad pluricultural, ha sido también discutida a partir de la personería jurídica sugerida para las comunidades en la reforma del CCC. En efecto, un eje de común acuerdo entre las organizaciones indígenas que realizaron presentaciones en las audiencias, es el rechazo a la interpretación de las comunidades indígenas como personas jurídicas de origen privado (postulado en el artículo 148 del CCC). La homologación con asociaciones, mutuales o un consorcio de propiedad horizontal, desató la reacción de las organizaciones indígenas, como la del Consejo de Lonkos del Pueblo Ranquel (2012), que planteaba:

“Porque nuestra preexistencia no tiene su razón de ser en el encuentro casual de un grupo de personas tras un objeto que puede ser con o sin fines de lucro como las personas privadas, desde siempre hemos llevado una vida comunitaria dentro de una cosmovisión que nos mimetiza en el entorno, porque somos parte y no centro de la Madre Tierra; porque no somos socios, somos hermanos; porque no tenemos una comisión directiva, sino un Consejo de Caciques respaldado consultivamente por un Consejo de Ancianos; porque tenemos normas que a pesar de ser consuetudinarias constituyen todo un derecho indígena en materia civil y penal, porque tenemos nuestras creencias religiosas, nuestros rituales, nuestras festividades, etc. que las personas de carácter privado no lo tienen; porque no se nos puede contemplar objetivamente como a las personas privadas, existentes por un objeto determinado, sino subjetivamente, a través de nuestra esencia humana que conformó un pueblo preexistente al Estado Nacional, a los Estados Provinciales, a los Municipios y a la propia Iglesia Católica en estos territorios”(2012).

La posición del Consejo de Lonkos Ranquel no sólo subraya algunas diferencias entre los posibles sistemas político-organizativos de los pueblos originarios y las organizaciones privadas, sino que apela a la contradicción en la que incurre el CCC con la Constitución Nacional Argentina de 1994, en la cual el reconocimiento de su pre-existencia posiciona a los Pueblos Indígenas en paridad a toda entidad pública. Por otro lado, la homologación con una asociación civil privada colocaría nuevamente en el Estado el poder de “dar permiso” ú “otorgar” (en términos de las declaraciones) la personería jurídica de una comunidad, mientras que en la Constitución Nacional la afirmación de pre-existencia promueve el reconocimiento directo de las mismas.

La discusión sobre el tipo de persona jurídica que reciban las comunidades es también entendida en el marco de las visiones de las organizaciones sobre el margen de ejercicio del derecho de autonomía. El Consejo Plurinacional Indígena, en una estructura argumentativa semejante a la del Consejo de Lonkos del Pueblo Ranquel presentada anteriormente, declaraba lo siguiente:

“Nuestras normas y sistemas de justicia, nuestros criterios de convivencia o de administración de nuestra economía, educación y salud, queda reducido y controlado en una “personería jurídica de derecho privado”, cuando el marco legal superior indica que debemos avanzar hacia una Personalidad Jurídica de Derecho Público no estatal. Esto último implica que el Estado y sus organismos de control no pueden intervenir nuestra vida interna y procesos organizativos, que es la práctica común hasta hoy. Las direcciones de Personerías Jurídicas son hoy verdaderos órganos de intervención y de control sobre nuestras vidas autónomas” (2012).

En síntesis, más allá de las diferencias entre organizaciones respecto a la pertinencia de los derechos indígenas en el Código Civil y Comercial, el reclamo conjunto por el explícito reconocimiento de los Pueblos Originarios (y no sólo de las comunidades) se vincula en forma directa con la afirmación de los mismos como sujetos políticos. Silvina Ramírez en una entrevista realizada en el año 2013, postulaba que es esa “(...) la interlocución que debe darse con el Estado. Pero el Estado no les reconoce esta calidad [como sujetos políticos] y está acostumbrado -más allá de lo que apruebe o la legislación que sostenga- en el mejor de los casos, a una relación y política paternalista”.

Su carácter como sujeto político, junto con la naturaleza de sujetos colectivos, confronta la estructura hegemónica del ejercicio de los derechos ciudadanos basada en el derecho individual y en la representación política tradicional por partidos políticos. De acuerdo a las posiciones de las organizaciones indígenas señaladas, no se concibe la construcción como sujetos políticos en la escala nacional desde las comunidades, sí en cambio desde los Pueblos, dado que las comunidades son concebidas como integrantes de un Pueblo. Asociado a lo anterior, el reconocimiento de éstos como Pueblos daría nuevos sentidos al ejercicio de las autonomías y otorgaría contenido a la construcción de un estado pluricultural. Es por ello que el reconocimiento parcializado que realiza el poder político es comprendido como “comunitarista”, identificando con este término la fragmentación que realiza el Estado para ejercer mayor control y dominio sobre los pueblos indígenas (Tamagno, 2013). En este contexto, el otorgamiento de la personería jurídica -bajo la forma que finalmente adopte- es percibido por algunas organizaciones como un instrumento de intervención a su derecho de autonomía. La tensión entre el Estado y los pueblos indígenas no sólo en los mecanismos de reconocimiento de lo indígena<sup>19</sup>, los cuales imponen lógicas de organización social a través de un proceso de “formateo” de la categoría y funcionamiento de la comunidad (Tamagno, 1996: 265) que tiende a construir un sujeto de diálogo medianamente homogéneo y por ende, menos conflictivo y poderoso (Nussbaumer, 2011 y Cowan Ros, Nussbaumer, 2013).

### **Territorios, no tierra**

En el artículo 18 del proyecto de reforma del CCC se especifican los derechos de las comunidades indígenas, señalando que aquellas con personería jurídica reconocida<sup>20</sup> tienen derecho a la posesión y propiedad comunitaria de sus tierras y que también tienen derecho a participar en la gestión referida a sus recursos naturales como derechos de incidencia colectiva. El concepto de propiedad comunitaria indígena (según el artículo 2028 del Libro V del CCC) sería “el derecho real que recae sobre un inmueble rural destinado a la preservación de la identidad cultural y el hábitat de las comunidades indígenas”.

---

<sup>19</sup> Lenton (2010: 78) señala que a partir de los años '60 y profundizado a partir de la aplicación de la Ley 23302 de 1985, la adopción masiva y acrítica del concepto y la figura jurídica de comunidad como epítome de aboriginalidad –una equiparación entre el ser indígena y el ser parte de una comunidad indígena- elude la densidad histórica del concepto e impone una modelización de lo que la grupidad indígena debe ser.

<sup>20</sup> La exigencia del reconocimiento de la personería jurídica en este artículo es parte del cuestionamiento que realizan las organizaciones indígenas dado que se contradice con la noción de pre-existencia de los Pueblos Originarios afirmado en la Constitución Nacional.

La jurisprudencia propuesta sobre este derecho trascendental para los pueblos indígenas desplegó dos tipos de críticas de significativa incidencia<sup>21</sup>. Por un lado, varias organizaciones señalan que la sola referencia a “tierras” y la no inclusión de la noción de “territorio” desconoce lo planteado por la OIT en el convenio 169 en el cual se explicitan ambas categorías y se destaca el sentido espiritual y material que tiene el territorio en la reproducción de un pueblo indígena. Tanto el Consejo Plurinacional Indígena, el consejo de Lonkos del Pueblo Ranquel, como la Confederación Mapuche de Neuquén planteaban en forma compartida el desacuerdo al uso de términos como tierra o inmueble a través de la construcción “Tierra, no Territorio” y lo justificaban de la siguiente manera:

“El derecho de los PUEBLOS a administrar y controlar sus TERRITORIOS, es ya derecho reconocido y aplicado. El proyecto habla de inmueble, concepto relacionado de manera directa con el concepto de TIERRA. No utiliza el término constitucional de territorio que es más adecuado para describir el espacio o hábitat en que habitan y desarrollan su vida comunitaria los pueblos indígenas. El borrador de nuevo Código no solo baja de rango un derecho ya normado por la Constitución y los Convenios internacionales como el 169, sino que además pretende interpretar la relación que los Pueblos tenemos con nuestros Territorios estableciendo una relación material y economicista de la tierra, despojándolo de toda su dimensión cosmogónica y cultural”(2012).

Apelando nuevamente a la interpretación distorsiva y occidental-hegemónica de sus culturas que reflejaría esta normativa, la tensión que plantean estas organizaciones es el desconocimiento del vínculo Pueblo-Territorio que parte del no reconocimiento de los Pueblos Originarios por el CCC. La Organización Territorial de la Nación Diaguita Valle de Choromoros, lo concretaba en la audiencia pública en Tucumán, de la siguiente manera:

“Creemos que es necesario hacer hincapié en la distinción entre los conceptos de “Pueblo” y “Comunidad”. La preexistencia de nuestros Pueblos, reconocida en el Artículo 75 Inciso 17 de la Constitución Nacional, refiere a una identidad que se constituye y desarrolla en relación los territorios ancestrales que habitamos desde hace miles de años. Esta identidad territorial tiene su propia forma de organización socio-cultural, política y económica. Las comunidades son partes orgánicas de ese sujeto político y cultural que es el Pueblo Originario” (2012).

De la narrativa anterior, se interpreta que la lógica de estas organizaciones es que son los pueblos los que construyen y establecen los vínculos simbólicos y materiales con el territorio a través de sus comunidades. La especialista en derecho indígena Dra. Zamudio ofrece algunos elementos desde los procesos legales que permiten desenredar este conflicto. Ella analiza que el importante salto cualitativo y legislativo de la ley 23302 (ley Nacional de 1985) que disponía “...la adjudicación en propiedad a las comunidades indígenas existentes en el país, debidamente inscriptas, de tierras aptas y suficientes para la explotación agropecuaria ...” a la actual inclusión del artículo 75 en la Constitución Nacional sancionada en 1994, en el cual se reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, garantizando sus derechos y reconociendo “... la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan”, amerita un análisis desde su operacionalización jurídica. Según esta autora la principal “deficiencia y limitación es como fue interpretado jurídicamente [en la ley 23302] el término ‘comunidad’, término al que fue subsumido incorrectamente el de ‘Pueblos’, que es en realidad el destinatario de la norma y que excede con mucho la estrechez del concepto de comunidad” (2004:3). En ambas leyes (de distinta jerarquía) y aún en la actual propuesta de reforma del CCC, la posesión territorial recae en la figura de “Comunidad”, aspecto que puede ser interpretado como contradictorio con la de “Pueblo”, como aquella destinataria de los derechos indígenas según la Constitución Nacional y que de acuerdo a Zamudio, alude a una institución de carácter político social, organizado y público.

---

<sup>21</sup> Por razones de espacio, no se desarrollará aquí un tercer aspecto que ha suscitado el reclamo de las organizaciones y es que en el CCC la propiedad comunitaria indígena se restringe a los ámbitos rurales, no confiriendo amparo a las comunidades asentadas en ámbitos urbanos.

Otro aspecto que se vincula a la tensión “tierra/territorio” y la consecuente interpretación de una visión reduccionista del espacio de reproducción social y cultural de los Pueblos Originarios, es aquel referido al destino y manejo de los recursos naturales. Para la comunidad Mapuche Lof Gelay:

“la concepción de territorio de los Pueblos Originarios, trasciende el valor económico, incorporando un sentido espiritual y cultural vinculado a lo ancestral y tradicional. El espacio territorial es la condición de posibilidad del desarrollo de la cultura comunitaria tanto en el presente como en el futuro, pues incluye a todos los recursos naturales y los valores simbólicos-sagrados” (Neuquén, 2012).

Explicitar ciertos modos ideales de concebir la materialidad y el simbolismo de la relación que entablan sus pueblos y la naturaleza, permite a las organizaciones indígenas distanciarse del mundo no indígena, cuestionando los modelos de producción capitalistas y degradantes. Lo anterior legitima su posición en la arena ambiental, arena fuertemente vinculada con la cuestión indígena y que se refleja en la discusión referida a la gestión y manejo de los recursos naturales.

En el artículo 18 del CCC se especifica que las comunidades indígenas tienen derecho a participar en la gestión referida a sus recursos naturales como derechos de incidencia colectiva. No obstante, y previendo el Estado una salida a los conflictos, en el artículo 2035 se circunscriben estos derechos a la *consulta previa*. Este último artículo postula que “el aprovechamiento de los recursos naturales por parte del Estado o de particulares con incidencia en los hábitats indígenas está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas”. La reacción a esta iniciativa fue generalizada para todas las organizaciones indígenas (incluso del INAI) fundamentando su rechazo en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Específicamente, el artículo 32 de la Declaración de las Naciones Unidas aprobada por Asamblea General en el año 2007, reivindica que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos. Por su parte los Estados tienen por obligación celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados (por conducto de sus propias instituciones representativas) a fin de obtener su *consentimiento libre e informado* antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

El conflicto por el control sobre los recursos naturales permite arribar a una síntesis que integra la puja tanto por el reconocimiento en el CCC de los Pueblos como sujetos de derecho y al Territorio como el hábitat consagrado de reproducción de los mismos. Las categorías Comunidad y Tierra son concebidas como partes integrantes de unidades de mayor complejidad y jerarquía “el Pueblo” y el “Territorio”. La disputa por instalarla imbricada relación Pueblo-Territorio expresa-desde diferentes aristas- la tensión por el derecho a la autonomía, cuyo campo de ejercicio pareciera no proyectarse políticamente sin los Pueblos ni espacialmente sin los Territorios, aunque esta última no se circunscriba solamente a esa delimitación espacial.

#### **4. Territorio(s) y autonomías en la Provincia de Mendoza**

En la Provincia de Mendoza durante la década de los Noventa, pequeños grupos rurales en el Departamento de Lavalle comienzan un proceso de recuperación de la identidad *Huarpe* (Escolar, 2000, 2005), y se constituyen en once organizaciones sociales comunitarias. Durante los años 1999 y 2000<sup>22</sup> éstas se inscribieron en el INAI y obtuvieron sus personerías jurídicas. A través de la conformación de un Consejo de Presidentes de las Comunidades *Huarpe* comenzaron el reclamo ante el Estado de la titularidad comunitaria de aproximadamente 780.000 hectáreas en el Norte de la Provincia. El estado de la Provincia de Mendoza reconoce este derecho al Pueblo *Huarpe-Milcallac* a través de la Ley 6920 en el año 2001. El territorio que fue reconocido como perteneciente a este Pueblo Originario se superpone con el área de influencia de las 11 comunidades registradas en el INAI y la mayoría se corresponden con distritos administrativos del Departamento de Lavalle.

---

<sup>22</sup> Luego de estos años se inscribieron otros grupos como comunidades *Huarpe* en el INAI, algunas de ellas como comunidades familiares.

Sin embargo, meses después de la aprobación de la Ley 6920, la Fiscalía del Estado Provincial interpone un recurso de amparo alegando la inconstitucionalidad de la misma, siendo una de las causas que exponía que se violaba “el principio de razonabilidad”, es decir que la “ley otorgaría demasiada tierra para tan poca gente”. Si bien se reconocía que las tierras estaban habitadas (aproximadamente 4000 personas), se negaban las prácticas y estrategias de reproducción social en zonas áridas y de secano, basadas en el uso extensivo de la tierra para la cría de animales<sup>23</sup> y anteponiendo un valor capitalista de la tierra al sentido del territorio, reproduciendo la tensión entre tierra y territorio. La apelación interpuesta es de la Fiscalía del Estado Provincial, organismo investido de la función de efectuar investigaciones sobre la conducta administrativa de los agentes de la administración pública provincial, construye e impone una visión racionalizada del bien a restituir a las comunidades y define que lo demandado excede lo necesario para la subsistencia de estas poblaciones. Como correlato, la causa ingresa en los laberintos *kafkianos* en los cuales los procesos burocráticos adquieren anonimatos y una temporalidad inaccesible para los afectados e incluso otros miembros de la administración pública que desearían intervenirla. Recién a fines del año 2008, siete años después de la aprobación de la Ley, la corte Provincial se expide y deja sin efecto el recurso de amparo, recomenzando lentamente el tratamiento de la expropiación y restitución del territorio a las comunidades.

### **El territorio entre la pequeña y la gran ‘comunidad’**

Cuando a fines de los Noventa, comenzaron las acciones de análisis de los títulos existentes y de los procesos de expropiación necesarios para la transferencia del territorio, se evidenció que las tierras en las cuales se asentaba Lagunas del Rosario, una de las 11 comunidades, eran mayoritariamente fiscales. Estas tierras (aproximadamente 106,000 hectáreas) podían ser rápidamente transferidas a la ‘comunidad’, mientras que en el territorio restante se habrían identificado alrededor de 700 situaciones de títulos de propiedad, duplicación y superposición de dominios. Para la tramitación del resto de la superficie que involucra a otras diez comunidades, se requería el saneamiento de los títulos y la expropiación dominial, es decir el pago por parte del Estado provincial a los dueños por el valor de los terrenos en litigio<sup>24</sup>.

Esta situación diferencial llevó a la polarización de dos estrategias en el reclamo territorial de las comunidades indígenas del departamento de Lavalle, tensión figurada como entre “la pequeña y la gran comunidad” (Nussbaumer, 2011). La primera se resume en la frase “o vamos por todo, o por nada”, metaforizando la estrategia de disputar la entrega de todo el territorio *Huarpe*, la ‘gran comunidad’, aquella que no se puede parcelar en unidades menores. En términos legales, esto supondría que al reconocimiento del *Pueblo Huarpe Milcallac* como el sujeto efectivo de derecho de propiedad, se le transfiriera el territorio total demandado de 780.000 hectáreas según lo estimado en la Ley Provincial 6920. Esta estrategia también buscaba evitar que la entrega parcial de tierras a cada una de las comunidades inscriptas, diluyera la lucha en conjunto que disputaban las 11 comunidades con el Estado Provincial desde fines de los Noventa. Otros elementos que se articulaban referían a ciertos sentidos locales expresados por varios miembros de las comunidades acerca de una cosmovisión totalizante del territorio, como por ejemplo: “la tierra es una sola”, “las tierras son de la Virgen y a la madre no se la puede despedazar”<sup>25</sup>, homologando los sentidos de la Madre Tierra o Pachamama con la figura religiosa de la Virgen María (Escolar, 2010: 187).

En el año 2006, el gobierno provincial había ofrecido la transferencia de las tierras a la comunidad bajo estudio y la que presentaba la situación dominial menos compleja en términos de saneamiento de

---

<sup>23</sup>La región es árida, primando la producción de caprinos y vacunos, salvo en las zonas en las cuales mediante la introducción de riego (los oasis de riego) se produce vid, frutales, olivos y hortalizas. La distinción entre economías de subsistencia y economías empresariales refleja una de las dimensiones de la construcción histórica de desigualdades territoriales entre los “oasis” y el “desierto” característica de la Provincia de Mendoza (Torres et al, 2003).

<sup>24</sup>En el año 2009, el INAI firma con el Ministerio de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos un convenio para la ejecución del Programa de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (RETECI) (AGN, 2012) para cuatro comunidades indígenas, dado que se encuentra en ejecución la Ley 6920 de las comunidades Huarpe.

<sup>25</sup>Cabe destacar que entre los pobladores locales no es frecuente el uso del término “territorio”, accionando generalmente las nociones de “tierras” o “campos”, que, como se ha analizado previamente, no está desprovista de una concepción espiritual y simbólica del espacio de reproducción histórico de su cultura e identidades (Nussbaumer, Cowan Ros, 2013).

títulos. Sin embargo estas acciones fueron denostadas por miembros de las otras organizaciones comunitarias no incluidas en la medida. En las palabras del representante de los *Huarpe* ante el INAI y presidente de una de las 11 comunidades en litigio, se planteaba: “No podemos aceptar la propuesta gubernamental, queremos la totalidad de los terrenos. Nuestra visión, nuestro principio es la tierra sin divisiones. Eso es lo que hemos planteado siempre” (2006)<sup>26</sup>.

El rechazo a la propuesta del gobierno provincial, también estaba fundado en el descreimiento del poder político, el cual, según su visión, apelaría a mostrar a la sociedad que habría cumplido con la reparación histórica entregando las tierras a una sola comunidad y especulando con el desgaste temporal del reclamo de las restantes.

La segunda estrategia, opuesta, se sustentaba en recibir inicialmente las tierras de la comunidad que por asentarse sobre tierras fiscales ya estarían disponibles para ser transferidas. Algunos miembros de esta comunidad, consideraban que esta estrategia era la más viable, basada en una interpretación de los intereses del Estado y la dimensión económica del proceso de expropiación, visualizando que el proceso de entrega conjunta de todo el territorio podría llevar mucho tiempo o no ocurrir.

Ambas estrategias compartían la preocupación por el factor tiempo. De hecho, Stocks (2005:90) señala que la dilatación de los procesos en el tiempo ha tenido un fuerte impacto negativo sobre la efectividad de restitución de los reclamos territoriales indígenas en el nivel latinoamericano. El tiempo no solamente juega en contra de la tensión organizativa que debe mantenerse, sino que también da lugar a la rearticulación de intereses de grupos económicos por las tierras demandadas.

Daniel, productor de caprinos de unos cuarenta años, y por ese entonces Presidente de la Comisión Comunitaria de Lagunas del Rosario, exponía su posición de la siguiente forma.

“El reconocimiento legal de las comunidades, se viene peleando por las tierras, pero a nivel de todas juntas, sino nada. Claro que (podría) llegar a una división, pero no sé, hay que ver qué pasaría... Hay personas que me han dicho “y bueno, más vale pájaro en mano que 100 volando” porque dicen “si nos quieren entregar (las tierras), no vamos a esperar a que las fincas se nos vengán encima para recién empezar a trabajar”. Esa es la otra también, el año pasado estaban ahí (los finqueros), se querían meter por aquel lado” (2008).

El entrevistado si bien reconocía la importancia de lograr las tierras para todas las comunidades en su conjunto, su preocupación se centraba en la trayectoria de su propia comunidad. “Empezar a trabajar”, en el sentido de su narrativa, significa poder disponer de esa energía que está abocada a la disputa territorial hacia otros proyectos, como por ejemplo aquellos vinculados al desarrollo productivo. Por otro lado, la mención de tentativas de ocupación por parte de productores de fincas<sup>27</sup> y de toma de posesión de supuestos dueños que intentarían luego cobrar la indemnización por la expropiación, reflejaba la vulnerabilidad expuesta por los aspectos legales no concluidos en cuanto a la titulación comunitaria.

No obstante estas lógicas distintivas provienen en parte de desentendimientos entre grupos de familias de larga data en el territorio, la polarización de las estrategias, configuración de facciones y sus enfrentamientos se vinculan con la incidencia de los mediadores sociales intervinientes en la región. Se coincide con Escolar (2007, 2010) en señalar que el proceso de organización política de las comunidades fue significativamente intervenido por mediadores o *brokers* externos que llevaron -a la par de los procesos de institucionalización de las comunidades *Huarpe*- al despojo de los espacios de toma de decisión, representación y participación de los pobladores en las comunidades.

De acuerdo con Wolf (1956) los mediadores sociales, aquellos agentes que vinculan mundos diferenciados a través de la transferencia de recursos materiales y simbólicos a la población mediada, también imponen sus visiones de mundo y modos de entender el orden social. Por un lado, se encontraban representantes de la Iglesia Redentorista y miembros de la ONG Pastoral Aborígen quienes han tenido un significativo papel en el proceso de emergencia identitaria *Huarpe* en Mendoza y han “acompañado” (Escolar, 2010) a las comunidades en sus reivindicaciones históricas. Estos mediadores habían promovido una organización de segundo grado de las comunidades del

---

<sup>26</sup> Extraído de un artículo periodístico del Diario Uno de Mendoza, 20 de Abril de 2006.

<sup>27</sup> Las fincas son unidades de producción local destinadas a la producción de cultivos de renta tradicional como frutícolas, vid y olivos.

departamento de Lavalle en Mendoza que apelaba a la representación del Pueblo *Huarpe Milcallac* y defendía la postura del ‘territorio’ como unidad indivisible y para todas las comunidades en su conjunto. Por otro lado, se encuentran los representantes del estado provincial y municipal, con un vínculo estrecho con la población local a través de programas y servicios de orden público y político. Inviendo los intereses del Estado, éstos defendían la estrategia de entregar las tierras en la medida que se regularicen los títulos dominiales por comunidad.

En el campo de relaciones de mediación social que fue conformándose por agentes representantes del estado, de organizaciones no gubernamentales, la iglesia y los pobladores locales, la cuestión indígena fue resignificada en cuanto a la representación comunitaria, la del Pueblo *Huarpe Milcallac*, las dimensiones materiales y espirituales del territorio, entre otras. Conforme el desarrollo de este campo fueron delineándose las alianzas y estrategias como las descritas, que sólo pueden ser comprendidas en el contexto de relaciones socio-históricas, imprimiendo especificidades al modo que adquieren las prácticas de resistencia, de regulación y de disciplinamiento de la cuestión indígena a nivel local.

Las posiciones acerca del camino a seguir para lograr la posesión de tierras se tensiona entre una visión integral, para algunos altruista, como la restitución para la ‘gran comunidad’ o el Pueblo *Huarpe* y una pragmática, calificada por otros como de oportunista, para la entrega de tierras por cada ‘pequeña comunidad’.

La ley 6920 reconoce la preexistencia del ‘Pueblo *Huarpe Milcallac*’ o ‘gran comunidad’ sin embargo indica a las comunidades debidamente inscriptas en el INAI como las destinatarias del proceso de restitución territorial. La ambigüedad de esta norma -que deriva de los mismos niveles de imprecisión de la legislación nacional- es un eje levantado por los grupos que pugnan por obtener el título comunitario en forma conjunta. Las comunidades que participan de este conflicto son contiguas geográficamente, es decir que no existiría -salvo el factor de complejidad de la situación dominial diferencial argumentado por el estado provincial- limitación aparente en una transferencia territorial conjunta a todas las comunidades integrantes del *Pueblo Huarpe Milcallac*, resolviendo de esta forma la tensión Pueblo-comunidad analizada anteriormente, y su proyección territorial.

La tensión de intereses entre en ambas estrategias desencadenó que el organismo de representación de la comunidad favorecida por encontrarse en tierras fiscales, dejara de participar en el Consejo de Presidentes de las comunidades *Huarpe* y se acercara a otras comunidades y organizaciones territoriales que se habían creado en el transcurso en la Provincia de Mendoza.

### **“Ahora somos autónomos”**

A nivel local, la noción de autonomía asume un carácter polisémico y significativamente relacional. De acuerdo con Ulloa (2012) en su trabajo sobre territorialidades indígenas alternativas en Colombia, sugiere que en estos contextos, la noción de autonomía debe ser entendida dentro de negociaciones y confrontaciones particulares con los diversos actores. Así, la autonomía debe ser pensada como

“relacional a procesos políticos particulares, y entendida bajo circunstancias específicas y con implicaciones políticas diferenciales, que se articulan en diversas escalas y de modos particulares en cada lugar. En estos contextos las fronteras conceptuales, políticas y territoriales están en permanente reconfiguración y afectan las demandas de autonomía de los pueblos indígenas” (2012:1).

En los relatos recabados durante el proceso de separación de la comunidad de la organización de segundo grado *Huarpe* en Mendoza, algunos pobladores que estaban a favor de recibir el título de propiedad comunitaria en forma aislada, reflejaban ese momento con la frase “*ahora somos autónomos*”. En este caso, el sentido atribuido a “*autonomía*” es aquel que reflejaría una cierta independencia respecto a las decisiones, no tanto de las otras comunidades, pero de los mediadores que ocupaban el espacio de representación de las mismas en el Consejo de Presidentes Comunitarios.

El término “*autonomía*” era también accionado por las facciones opuestas, sin embargo respecto a otros referentes, es decir lograr cierta independencia del Estado, institución que estaría asociada al proceso de fragmentación del Pueblo *Huarpe* por intentar transferir las tierras a una sola comunidad. Don Marcelo, quien ocupaba un cargo dentro de la comisión parroquial (2008) así lo retrataba: “La

autonomía anda bien, sí, anda bien. Pero estuvimos un año queriendo ser autónomos, pero no pudimos llegar a la comunidad autónoma. Hay intereses como del Estado, del gobierno, que interfieren en la autonomía de la comunidad”.

En ambas posturas se destaca el aspecto relacional y situacional de las “autonomías” accionadas, que sin embargo contienen un distintivo común vinculado a valores morales locales que emergen del propio proceso de organización comunitaria y que, en las representaciones mentales locales, reflejaría aquella acumulación de poder que permitiría definir -conforme a su constelación de intereses internos- ciertos principios de clasificación del mundo social. Es quizás una obviedad decir que las percepciones de autonomía serán de acuerdo a la afectación subjetiva de las medidas tomadas; así como que las mismas serán variables de acuerdo a los cambios en la posición social de los sujetos y en el contexto socio-histórico local. Por otro lado, Lazzari (2007) en su análisis sobre las nuevas prácticas políticas de los *Rankülche* en la Provincia de La Pampa, advierte sobre la necesidad de no dejar de observar que los procesos de autonomización o de emancipación implican “una práctica reflexiva acerca de los juegos de poder/verdad y sus trampas”. Identificar las trampas, como por ejemplo “arribar a un “fuera del juego” completamente irreversible y exterior al dispositivo de dominio” tiene su correlato en concebir que aún en la producción de nuevas prácticas de libertad, se recrea un juego ya dado, pudiendo modificar la estrategia, pero bajo ciertas reglas preexistentes (Lazzari, 2007: 93). No obstante, la “autonomía” accionada como una meta por los miembros de la comunidad, podría indicar un proceso político organizativo del grupo, que, aunque entre tensiones continuas, objetiva sus recursos y la posición que va adquiriendo dentro del escenario del conflicto político.

En las palabras de José y allegado a los representantes del estado, reflexionando sobre las marchas en la ciudad de Mendoza por el reclamo de tierras en los primeros años de conflicto, agregaba lo siguiente:

“... Una vuelta iba el padre, había algunos intendentes, políticos adelante con el cura, cuando por ahí la sociedad capaz que lo ve mal, uno lo ve bien porque tiene el apoyo de algunas personas, pero la sociedad al ver un intendente o un diputado o el cura [dice] “bah, esto es todo político”. Por eso que a lo último ya salíamos nosotros al frente, [para que no] se tome como algo que es político... o como que alguien nos insistió hacer... la mejor manera es hacerlo nosotros. Está bien, igual siempre tendremos el apoyo del cura” (2009).

La narrativa anterior refleja la disputa que algunos miembros de la comunidad llevan adelante por la voz y las decisiones de los mediadores sociales locales, ya sean provenientes del estado provincial o municipal o de entidades religiosas. En ella se diferencian los intereses depositados en cada una de las relaciones de acuerdo a los escenarios en las cuales se despliegan. Conocedor de las críticas y juicios de valor que se realizan sobre las manifestaciones de “lo indígena” que incomodan a diferentes sectores de la sociedad mendocina, y bajo una propia visión acerca de lo “político” como aquello que podría desvirtuar el reclamo, sopesa estrategias para reafirmar su causa.

Estas contradicciones y tensiones, pueden afectar el proceso de comunalización como analiza Saldi (2012) o bien ser consideradas como parte constitutiva de un proceso de agrupamiento, fuertemente incidido por las relaciones de mediación social. Las alianzas con diversos referentes globales son y han sido necesarias en el proceso de lucha, sin embargo éstas son revisadas y balanceadas de acuerdo a los contextos. En ciertas fases en las cuales prima un interés por construir una imagen de autogestión y “autonomía” -en el sentido nativo desarrollado anteriormente- los mediadores sociales deben posicionarse en un segundo plano. En acuerdo con Cowan Ros (2011) este proceso al que llama “el difícil laberinto de la emancipación”, implica que algunos pobladores locales hayan aprendido determinados códigos, a comprender la lógica de determinados espacios y se hayan apropiado de un capital social y político que les permite moverse, quizás todavía a tientas, entre los hilos que unen lo local con lo nacional/global.

Finalmente, en el año 2011 la comunidad recibe el título de propiedad en un acto presidido por el Gobernador Provincial. No obstante, de las 106.000 hectáreas aprox. correspondientes a la comunidad de Lagunas del Rosario, el título dominial fue por un área considerablemente menor (aprox. 67.000 hectáreas) dada la afectación de la superficie restante al Estado Provincial o Municipal. Caminos, terrenos del ferrocarril, espacio de escuelas, hospitales e incluso reservas ambientales fueron las áreas mantenidas bajo control estatal. Como resultado, el dominio que la comunidad ejerce es sobre un

espacio fragmentado -en términos técnicos polígonos discontinuados- intersectado por áreas bajo control externo en los cuales se encuentran inversiones estatales preexistentes. Las implicancias que estos arreglos dominiales pudieran tener sobre el ejercicio de autonomía territorial y el manejo de los recursos naturales es quizás aún una pregunta abierta. Por un lado, la jurisdicción estatal en cuanto a obras y servicios públicos habilita al mantenimiento de los mismos como hasta el momento se ha llevado adelante. Por otro, en cuanto a los recursos naturales si bien está prevista por ley la cogestión de los mismos, estas prácticas aún tienen escasos antecedentes en la región<sup>28</sup>.

### Reflexiones finales

Distintos movimientos indígenas, organizaciones no gubernamentales y académicos, han expresado su preocupación acerca de que aún en un contexto de gobiernos considerados progresistas en América Latina, se “está en riesgo de perder lo logrado” en materia de los derechos indígenas. En el caso argentino, las disputas por la restitución de los territorios indígenas inicialmente se presentaba como un factor que obstaculizaba la emergencia de otras demandas vinculadas a profundizar la construcción de una ciudadanía y de un Estado pluricultural que albergara los Pueblos Indígenas como sujetos de derecho en forma íntegra. En un contexto latinoamericano, en el cual los modelos productivos basados en la extracción de los recursos naturales (agricultura, hidrocarburos, minería, etc.) se han profundizado, no resulta sorprendente que la cuestión territorial ocupe el espacio central en la arena de disputas por los derechos indígenas.

Retomando la sugerencia de Alonso (1994) acerca de indagar la proyección espacial de las estrategias estatales vinculadas a la cuestión indígena, el análisis de la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación ha permitido visibilizar los conflictos territoriales en una versión más compleja, es decir develando las interrelaciones entre el Territorio con las categorías de Pueblo, Comunidades, autonomía, recursos naturales, y finalmente la relación con el Estado. La disputa por los sentidos de cada una de estas categorías y de sus interdependencias, evidencian su centralidad tanto para las organizaciones indígenas como para el Estado, en los modos de construcción de los indígenas como sujetos de derecho. De acuerdo a lo analizado, el inacabado debate acerca de los atributos e implicancias para el Estado-Nación del reconocimiento de los indígenas bajo la categoría colectiva de Pueblo, deviene en la esfera legal en imprecisiones o contradicciones deliberadas. Corporizar, atribuir entidad a los diversos Pueblos facilitaría la construcción de los indígenas como sujetos políticos ampliando las vías para nuevas formas de relación con el Estado. En cambio, su negación –como se propone en la reforma del Código Civil-condiciona su participación y representación en la arena de disputa por un estado pluricultural y de ciudadanía/s basados en acuerdos cívicos-políticos, y en menor medida en nacionalismos étnicos. Por otro lado, la excluyente alusión a tierras eludiendo la noción de territorios, sugiere la intención de soslayar la relación entre los Pueblos y sus Territorios, y de esta manera intervenir en la construcción de autonomías territoriales ejercidas por los Pueblos a través de sus comunidades. El atributo de autonomía se veía a su vez restringido por diversas regulaciones que abarcan desde la contradicción con el reconocimiento de la pre-existencia de los Pueblos Originarios, expresada en la disputa por el tipo de personería jurídica (privada versus no estatal de derecho público) hasta el derecho a la libre determinación de las estrategias de desarrollo en sus territorios. Este último aspecto se refleja en la limitación de los derechos indígenas de otorgar el libre consentimiento sobre el destino de sus recursos naturales frente a cualquier intervención del estado o de privados que pudieran afectarlos. De esta manera, las políticas estatales actuales y las proyectadas para incorporar lo indígena siguen manteniendo una estrategia insular basada en comunidades con escaso o nulo poder político y autonomía.

La discusión planteada entre “pequeña” y “gran comunidad” o “pueblo-comunidad” relativa a la demanda territorial *Huarpe* en la Provincia de Mendoza, ofrece elementos para la reflexión sobre los escenarios concretos en los cuales se dirime el ejercicio de los derechos indígenas y se refleja el impacto de las ambigüedades y contradicciones de las arquitecturas legales, que como márgenes del Estado, apela la Provincia. En este caso, los procedimientos administrativos provinciales de restitución

---

<sup>28</sup>La Reserva Natural Bosques Telteca de la Provincia de Mendoza, creada en el año 1985 con una superficie original de 20.000 hectáreas y ampliada diez años después a 38.500 hectáreas, se ubica dentro del área demandada por las comunidades indígenas. Tiene por objetivos la preservación de recursos naturales y culturales incluyendo actividades de co-manejo con los pobladores locales.

de las tierras –dilatación en el tiempo, entrega de tierras por comunidad y no en conjunto para todo el pueblo *Huarpe Milcallac* - así como la influencia de los mediadores sociales que operan en la relación entre los grupos locales y el Estado, han colaborado en la generación de tensiones y distanciamientos entre las comunidades, diluyéndose y fragmentándose en la arena política local, la figura de Pueblo Originario. La emergencia y polifonía de sentidos de la categoría “autonomía” para las comunidades indígenas permite dar cuenta de ciertos cambios así como de continuidades en las relaciones entre las comunidades indígenas y el Estado Provincial que es preciso profundizar. Por un lado, la enunciación de autonomía -aún bajo diversos sentidos accionados- refleja un proceso de objetivación de su posición como sujetos de derecho en la configuración de relaciones políticas a nivel local. Pero, por otro, considerando el carácter relacional de estas autonomías, aquellos espacios de determinación que se ganan o se pierden, se inscriben en contextos y situaciones específicas y en las trayectorias de los vínculos construidos entre grupos de la comunidad con referentes del municipio, del estado provincial y/o de las ONGs que acompañan el desarrollo político indígena. Más aún, la percepción y praxis de las autonomías pareciera construirse sobre determinados ejes o campos de acción, por ejemplo, la comunicación, la representación y la toma de decisiones en determinadas temáticas, pero no en otras. La identificación de esos campos de acción en los cuales se evidencia una fase autónoma en el vínculo específico y asimétrico entre las comunidades y ciertos referentes de instituciones públicas o privadas, permitiría analizar con mayor profundidad el proceso de construcción de los indígenas como sujetos políticos. Por último, en el caso concreto analizado, podría sugerirse que la fragmentación del espacio indígena por comunidades y aún hacia dentro de las mismas por secciones de estricto control estatal, sumaría otra relativización o condicionamiento al ejercicio de la autonomía sobre el territorio y en especial sobre el manejo y destino de los recursos naturales. Esta situación no escapa a los planteos realizados a nivel nacional por las organizaciones indígenas que reclaman el reconocimiento de los Pueblos Originarios como sujetos políticos y de sus territorios como espacios para el ejercicio de sus autonomías.

## Bibliografía

- ALONSO, Ana (1994). The politics of Space, Time and Substance: State Formation, Nationalism and Ethnicity. En: *Annual Review of Anthropology*, 23, pp. 379-405.
- BENGOA, José (2009). ¿Una segunda etapa de la Emergencia Indígena en América Latina? *Cuadernos de Antropología Social*, 29, pp. 7–22.
- BRIONES, Claudia (2005). *Cartografías argentinas: políticas indígenas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Antropofagia.
- BRIONES, Claudia, CAÑUQUEO, Lorena, KROPFF, Laura, LEUMAN, Miguel (2007). “Escenas del multiculturalismo neoliberal. Una proyección desde el Sur” En: GRIMSON, Alejandro (Coord.) *Cultura y Neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO.
- CARDÍN, Lorena (2013). “La tierra es nuestra vida. Análisis del proceso político encabezado por la comunidad qom Potae Napocna Navogoh (La Primavera)”. Ponencia presentada en: *V Reunión de Antropología del Mercosur*. Córdoba.
- CECCHI, Paula (2012). “La ‘diversidad’ en disputa en el proceso de elaboración participativa de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”. En: *KULA* (7), pp. 81–95.
- COWAN ROS, Carlos (2013). “Laberintos de emancipación: reciprocidad y conflicto en las relaciones de mediación entre agentes de promoción social y dirigentes campesinos”. En: *Revista de Antropología Social*, 22, pp. 287-312.
- COWAN ROS, Carlos y NUSSBAUMER, Beatriz (2013). “Comunidad indígena: (des)encuentros de sentidos entre miembros de la institucionalidad pública y de comunidades aborígenes del departamento de Yavi, provincia de Jujuy”. En: *Cuadernos de Antropología Social*, 37, pp. 109-137.
- DAS, Veena y POOLE, Deborah (2008). “El estado y sus márgenes. Etnografías Comparadas”. En: *Cuadernos de Antropología Social*, 27, pp. 19–52.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2007). “La reinención del Estado y el Estado plurinacional”. En: *OSAL*, Año VIII, N° 22, septiembre. Buenos Aires: CLACSO.
- ESCOLAR, Diego (2000). “Identidades emergentes en la frontera argentino-chilena: subjetividad y crisis de soberanía en la población andina de la provincia de San Juan”. En: GRIMSON,

- Alejandro (Ed.). *Fronteras, naciones e identidades: La periferia como centro*. Buenos Aires: Ciccus-La Crujía.
- ESCOLAR, Diego (2005). "El 'Estado del malestar'. Movimientos indígenas y procesos de desincorporación en la Argentina: el caso Huarpe". En: Briones (Ed.). *Cartografías argentinas: políticas indígenas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Antropofagia.
- ESCOLAR, Diego (2007). *Los dones étnicos de la Nación. Identidades Huarpe y modos de producción de soberanía en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- ESCOLAR, Diego (2010). "Acompañando al pueblo huarpe: luchas de representación y control político en la institucionalización de las comunidades huarpes de Guanacache, Mendoza". En: GORDILLO, Gastón y HIRSCH, Silvia (Comp.). *Movilizaciones indígenas e identidades en disputa en la Argentina*. Buenos Aires: La Crujía.
- GONZÁLEZ, Miguel, BURGUETE CAL y MAYOR, Araceli, y ORTIZ, Pablo (Coords.) (2010). *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: FLACSO - GTZ - IWGIA - CIESAS - UNICH.
- GUIMARÃES, Alice (2011). "Pluralismo, cohesión social y ciudadanía en la modernidad: una reflexión desde la realidad boliviana". En: Wanderley, Fernanda (Coord.). *El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina*. CIDES/UMSA.
- GORDILLO, Gastón, HIRSCH, Silvia (2003). "Indigenous Struggles and Contested Identities in Argentina Histories of Invisibilization and Reemergence". En: *The Journal of Latin American Anthropology*, 8, (3), pp. 4-50.
- HABERMAS, Jürgen (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Ed. Paidós. España.
- HALE, Charles (2005). "El protagonismo indígena, las políticas estatales y el nuevo racismo en la época del indio permitido". En: *Paz y democracia en Guatemala: desafíos pendientes. Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA*. Guatemala.
- LAZZARI, Axel (2007). "Identidad y fantasma: situando las nuevas prácticas de libertad del movimiento indígena en La Pampa". En: *Quinto Sol*, 11, pp. 91-122.
- LENTON, Diana (2010). "Política indigenista argentina: una construcción inconclusa". En: *Anuário Antropológico*, 2009, 1, pp. 57-97.
- NUSSBAUMER, Beatriz (2011). "Don Camilo y Peppone reloaded. Los sentidos de comunidad y la disputa territorial Huarpe en Mendoza". En: NUSSBAUMER, Beatriz y COWAN ROS, Carlos. (Eds.). *Mediadores sociales. En la producción de prácticas y sentidos de la política pública*. Buenos Aires: Ciccus.
- NUSSBAUMER, Beatriz y COWAN ROS, Carlos (2011). *Mediadores sociales. En la producción de prácticas y sentidos de la política pública*. Editorial Ciccus.
- NUSSBAUMER, Beatriz, COWAN ROS, Carlos (2013). "Territorio e identidad en la mirada de sus pobladores. Contribuciones de la foto-elucidación al abordaje de la producción étnica Huarpe en la Provincia de Mendoza (Argentina)". En: *Revista Chilena de Antropología Visual*, Vol XXII: pp. 115-147.
- RADOVICH, Juan Carlos (2013). "Los mapuches y el Estado neuquino: algunas características de la política indígena". En: *Runa XXXIV*, 1, pp. 13-29.
- REIS, María José; RADOVICH, Juan Carlos; BALAZOTE, Alejandro (2005). Producción antropológica: Disputas territoriales, conflictos interétnicos y configuración de identidades en el MERCOSUR. En REIS, MJ., RADOVICH, JC. y BAZALOTE, A. (Comp.). *Disputas Territoriales y conflictos interétnicos en Brasil y Argentina*. Córdoba: Ferreyra Editor.
- SALDI, Leticia (2012). "Procesos de comunalización y territorialización indígena: disputas, rupturas y alianzas en el caso huarpe (centro-oeste argentino)". En: *Cuadernos Interculturales*, vol. 10, N°. 19, pp. 137-171.
- STAVENHAGEN, Rodolfo (2004). "Derecho Internacional y Derechos Indígenas". En: *Derechos Humanos y Pueblos Indígenas: tendencias internacionales y contexto chileno* (Aylwin, José Ed.). Universidad de la Frontera, Temuco-Chile. <http://200.10.23.169/trabajados/SeminarioInternacional.pdf>. (consultado 12/3/2013).
- STOCKS, Anthony (2005). "Too much for too few: Problems of Indigenous Land Rights in Latin America". En: *Annual Review of Anthropology*, 34, pp. 85-104
- SVAMPA, Maristella (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- TAMAGNO, Liliana (1996). "Legislación indígena. Dificultades para su reglamentación. El caso de la Provincia de Buenos Aires". En: VARESE, Stefano (Coord.). *Pueblos indios, soberanía y globalismo*. Quito: Abya Yala.
- TAMAGNO, Liliana (2013). "Políticas indigenistas en Argentina, alcances y límites. Demandas, luchas, representaciones y nuevas configuraciones etnopolíticas". En: *RUNA XXXIV*, pp. 9-12.
- TORRES, Laura; ABRAHAM, Elena; MONTAÑA, Elma (2003). "Acceso a los recursos y distribución de la población en tierras secas de Argentina: el caso de Mendoza. Aportes hacia la equidad territorial". En: *Scripta Nova VII* (148). [www.ub.es/geocrit/sn/sn-148.htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-148.htm).
- ULLOA, Astrid (2012). "Los territorios indígenas en Colombia: de escenarios de apropiación transnacional a territorialidades alternativas". En: *Scripta Nova Vol. XVI*, núm. 418 (65), pp. 1-9.
- VAN COTT, Donna (2010). "Indigenous Peoples' Politics in Latin America". En: *Annual Review of Political Science*, 13, pp. 285-405.
- VÁZQUEZ, Héctor (2012). "Pueblos Originarios, cuestión étnico nacional en el cono Sur latinoamericano y sus contradicciones con los modelos Neodesarrollistas propuestos por los gobiernos progresistas". En: *Papeles de Trabajo*, 23, pp. 98-121.
- WOLF, Eric (1956). "Aspects of Group relations in a complex society". En: *American Anthropologist*, 58, pp. 165-178.
- ZAMUDIO, Teodora (2004). *Derecho de los pueblos indígenas en la política pública*. <http://www.indigenas.bioetica.org/EJE-Tierras.pdf> (consultado 20/5/2011).

### **Listado de declaraciones de las Organizaciones Indígenas e Indigenistas sobre la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación, Leyes Nacionales e Internacionales**

(fuentes de internet consultadas entre el 10 de Febrero de 2013 al 20 de Agosto de 2013)

- APDH -Asamblea Permanente por los Derechos Humanos- (2013). Aportes al Tratamiento de la Reforma del Código Civil y Comercial. [http://www.apdh-argentina.org.ar/pueblos\\_originarios/documentos/2013/Aportes%20a%20Ref%20CC.pdf](http://www.apdh-argentina.org.ar/pueblos_originarios/documentos/2013/Aportes%20a%20Ref%20CC.pdf)
- AGN - Auditoría General de la Nación- (2012). Informe de Auditoría del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Programa 16: Atención y Desarrollo de Poblaciones Indígenas. <http://agn.gov.ar/etiquetas-informes/inai>
- Declaración de la IV Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Por Estados Plurinacionales y Bienvivir (2009). <http://www.mapuexpress.net/content/news/print.php?id=4161>
- Consejo de Lonkos del Pueblo Ranquel. Miguel Mariqueo, Comunidad Gente de Epumer. Diana Oliva, Comunidad Eusebia Farías (2012). "Pueblo Indígena Ranquel y el anteproyecto de reformas al Código Civil". La Pampa. [http://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/buenosaires/pdfs/090\\_Pueblo\\_Ranquel\\_Diana\\_Oliva.pdf](http://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/buenosaires/pdfs/090_Pueblo_Ranquel_Diana_Oliva.pdf)
- Consejo de Participación Indígena (CPI-INAI) (2012). Declaración del Consejo de Participación Indígena Nacional. [http://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/neuquen/pdfs/PILQUIxAN\\_Eduardo\\_xConsejo\\_de\\_Participacixn\\_Indxgenax.pdf](http://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/neuquen/pdfs/PILQUIxAN_Eduardo_xConsejo_de_Participacixn_Indxgenax.pdf)
- Confederación Mapuche de Neuquén (2012). [http://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/neuquen/pdfs/CHERQUI\\_Rolando\\_xConfederacixn\\_Mapuche\\_de\\_Neuquenx.pdf](http://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/neuquen/pdfs/CHERQUI_Rolando_xConfederacixn_Mapuche_de_Neuquenx.pdf)
- Comunidad Mapuche Lof Gelay Ko(2012). Posición de la Organización Territorial Comunidad Lof Gelay Ko ante la Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación. [http://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/neuquen/pdfs/CUxUEMIL\\_Juan\\_xComunidad\\_Lof\\_Gelay\\_Kox.pdf](http://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/neuquen/pdfs/CUxUEMIL_Juan_xComunidad_Lof_Gelay_Kox.pdf)
- Consejo Plurinacional Indígena (2012). [http://ccycn.congreso.gov.ar/ponencias/ushuaia/pdf/US\\_026\\_NICOLAS\\_SORIANO.pdf](http://ccycn.congreso.gov.ar/ponencias/ushuaia/pdf/US_026_NICOLAS_SORIANO.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (2006). Declaración sobre los Derechos Indígenas. [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)
- ENOTPO (2012). Posicionamiento y propuestas de las Organizaciones Territoriales de los Pueblos Originarios frente a la Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial

- de la Nación Inclusión de la Propiedad Comunitaria Indígena. <http://odhpi.org/wp-content/uploads/2012/09/Propuestas-del-enotpo-codigo-civil.pdf>
- ENOTPO (2013). Pueblos Originarios: Sí a la Incorporación del Derecho Indígena. [http://enotpo.blogspot.de/2013\\_03\\_01\\_archive.html](http://enotpo.blogspot.de/2013_03_01_archive.html)
- INAI -Instituto Nacional de Asuntos Indígenas- (2012). Derechos indígenas y proyecto de Código Civil y Comercial unificado. [http://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/santafe/pdfs/094\\_DANIEL\\_FERNANDEZ.pdf](http://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/santafe/pdfs/094_DANIEL_FERNANDEZ.pdf)
- Ley 6920. Ministerio de Justicia de la Provincia de Mendoza (2001). <http://www.tribunet.com.ar/tribunet/ley/6920.htm>
- Lof Newen Mapu – Zona Mapuche Xawvnko (2012). Derechos de los pueblos indígenas y una contrapropuesta al anteproyecto de reforma del código civil. [http://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/neuquen/pdfs/NAHUEL\\_Lautaro\\_xZonal\\_Mapuche\\_Xawvnkox.pdf](http://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/neuquen/pdfs/NAHUEL_Lautaro_xZonal_Mapuche_Xawvnkox.pdf)
- Organización Territorial Nación Diaguita Valle de Choromoros (Tucumán) (2012) [http://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/tucuman/pdfs/TUC\\_020\\_MORALES\\_Rufino\\_xUnion\\_Diaguita\\_del\\_Valle\\_de\\_Choromorosx.pdf](http://ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/tucuman/pdfs/TUC_020_MORALES_Rufino_xUnion_Diaguita_del_Valle_de_Choromorosx.pdf)