

La emergencia de la ciudadanía indígena: pueblos originarios y democracia en Argentina

*Luke Scott Engelby**

RESUMEN

ESTE TRABAJO DE SÍNTESIS PRESENTA UNA VISIÓN PANORÁMICA DE LAS POLÍTICAS INDÍGENAS DE LOS DISTINTOS GOBIERNOS NACIONALES ARGENTINOS, DESDE EL PERIODO POSTERIOR A LA INDEPENDENCIA HASTA LA ACTUALIDAD. SE ANALIZA LOS DISTINTOS MARCOS JURÍDICOS E INSTITUCIONES LEGALES, PARA CONTRIBUIR CON UN MEJOR ENTENDIMIENTO DE LA RELACIÓN ENTRE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS, EL ESTADO Y LA SOCIEDAD ARGENTINA. LA SEGUNDA PARTE DEL ARTÍCULO SE ENFOCA EN EL PERIODO INICIADO CON LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN 1983, DURANTE EL CUAL EMERGIERON SUJETOS POLÍTICOS INDÍGENAS, QUIENES CONSTRUIRÍAN UN DISCURSO DE DEMANDA DE CREACIÓN DE UNA VERDADERA DEMOCRACIA, CONTEMPLANDO POR PRIMERA VEZ EL CARÁCTER PLURAL ÉTNICO DE LO NACIONAL. ÉSTE ARTÍCULO ANALIZA EL PROCESO DE PASAJE DE LOS GRUPOS INDÍGENAS HISTÓRICAMENTE MARGINADOS Y SUBALTERNOS HACIA UN NUEVO TIPO DE CIUDADANÍA INDÍGENA.

PALABRAS CLAVE: PUEBLOS INDÍGENAS - TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA - CIUDADANÍA - DERECHOS INDÍGENAS - POLÍTICA INDÍGENA ARGENTINA.

THE EMERGENCY OF ETHNIC CITIZENSHIP: INDIGENOUS PUEBLOS AND DEMOCRACY IN ARGENTINA

ABSTRACT

THIS WORK OF SYNTHESIS POINTS TO A PANORAMIC VISION OF THE INDIGENOUS POLICIES OF DIFFERENT ARGENTINE NATIONAL GOVERNMENTS FROM THE PERIOD AFTER INDEPENDENCE TO THE PRESENT. DIVERSE LEGAL AND JUDICIAL INSTITUTIONAL FRAMEWORKS ARE ANALYZED IN ORDER TO CONTRIBUTE A BETTER UNDERSTANDING OF THE RELATIONS AMONG INDIGENOUS SOCIETIES, THE GOVERNMENT, AND THE GREATER ARGENTINE SOCIETY. THE SECOND PART OF THE ARTICLE FOCUSES ON THE PERIOD STARTING WITH THE DEMOCRATIC TRANSITION IN 1983 DURING WHICH INDIGENOUS POLITICAL ENTITIES EMERGED, BUILDING UP A DISCOURSE OF DEMAND TO CREATE A GENUINE DEMOCRACY, HIGHLIGHTING FOR THE FIRST TIME THE MULTI-ETHNIC CHARACTER OF THE NATION. THIS ARTICLE ANALYZES THE EVOLUTION OF INDIGENOUS GROUPS, FROM BEING HISTORICALLY UNDERSERVED AND SUBORDINATE, TOWARD A NEW TYPE OF INDIGENOUS CITIZENSHIP.

KEYWORDS: INDIGENOUS PUEBLOS - DEMOCRATIC TRANSITION - CITIZENSHIP - INDIGENOUS RIGHTS - ARGENTINE INDIGENOUS POLITIC.

* Licenciado en Economía (San Diego State University, Estados Unidos) y maestrando en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional de San Martín en Buenos Aires, Argentina. Email: luke.scott.engelby@gmail.com

Habitualmente los economistas refieren a la década de los 80 en América Latina como “*la década perdida*”. La región atravesó una larga etapa caracterizada por el sobreendeudamiento, la desindustrialización, una masiva depresión y el estancamiento generalizado en las economías regionales. Sin embargo, en las sociedades latinoamericanas que fueron regidas por regímenes militares, en el mismo período emergió un proceso de democratización que fue el resultado de la resignificación de la cultura política, la re-valorización de la democracia y una lucha por los derechos humanos, que lograron, en muchos casos, una verdadera transformación democrática del Estado y de la sociedad.

En aquella época, uno de los debates se centró en el interrogante esencial para pensar las transiciones democráticas¹- ¿Cómo se define las transiciones hacia la democracia en los distintos casos nacionales y dentro de sociedades heterogéneas y conflictivas?

Una definición planteada fue la propuesta de pensar la transición democrática como una *refundación*, una construcción nueva con ideas innovadoras, aunque sentada sobre las bases de una institucionalidad histórica. Otra definición posible fue entendida como la necesidad de una *creación* inédita de la democracia, dado que, en algunos casos nacionales, o nunca pudieron considerarse una democracia de hecho; o debido a las interrupciones frecuentes, las instituciones democráticas nunca sostuvieron la posibilidad de solidificarse (Portantiero, 2003). En el caso argentino, se puede aplicar esta última definición, ya que, desde la aprobación de la Ley Sáenz Peña en 1912, el régimen político experimentó una repetida alternancia de gobiernos de facto de militares autoritarismos, que finalmente culminaron con el gobierno democrático de Raúl Alfonsín en 1983². Efectivamente durante “la década perdida” en Argentina al igual que en otros pueblos latinoamericanos, con la consolidación de un sistema político democrático, millones de personas ganaron sus derechos como sujetos políticos.

Sin embargo, la transición democrática argentina no fue un camino fácil; no fue universal, tampoco fue automática, ni concluyó con el fin de la dictadura. Los pueblos indígenas de la Argentina, entonces considerados grupos subalternos o “otros internos”, experimentaron otros *tipos de ciudadanía* que obstaculizaron la posibilidad de entender la democracia de la misma manera que las mayorías poblacionales (Briones, 2007). En el período iniciado con la transición hacia la democracia, se produjo *la emergencia* de actores políticos indígenas, que construyeran un discurso que demandaba la *creación* de una verdadera democracia que contempla, por primera vez, el carácter plural étnico de lo nacional. Este proceso de emergencia se benefició de una nueva y creciente conciencia que articulaba nuevos discursos sobre la identidad y la pertenencia étnica que dialogaba con otros movimientos indígenas en América Latina (Bengoa, 2000). En Argentina la larga lucha para la agencia política indígena que comenzó con el regreso del Estado de derecho, pasó por un período de juridificación y culminó en un proceso de reforma constitucional, que fue la base para la institucionalización jurídica indígena intercultural. Las siguientes páginas intentan esbozar este proceso de pasaje.

La definición paradigmática de ciudadanía es la de T.H. Marshall (1950), que, a través de un acercamiento histórico-evolucionista, señala que no solo significa el estatus legal de membresía del Estado-nación, sino un ideal normativo sobre la participación igualitaria y libre en el proceso político que aborda los derechos civiles, políticos y sociales. Sin embargo, esta definición ha sido criticada por su singularidad eurocéntrica (o más bien anglocéntrica), y en el contexto de la globalización neoliberal fue re-editado críticamente por varios autores con perspectivas que abordan la reestructuración de la cultura política.

-
- 1 La Real Academia Española define “transición”: 1. Acción y efecto de pasar de un modo de ser o estar a otro distinto. 2. Paso más o menos rápido de una prueba, idea o materia a otra, en discursos o escritos. 3. Cambio repentino de tono y expresión.
 - 2 La ley 8.871, publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 26 de marzo de 1912, estableció la obligatoriedad del sufragio, aunque seguía siendo exclusivo para varones argentinos, nativos y naturalizados, mayores a 18 años.

Charles Tilly ofrece una reconsideración, desde una perspectiva sobre las identidades colectivas, en su conceptualización, la ciudadanía es una relación contenciosa entre los agentes del Estado y las *categorías* (los conjuntos de actores distinguido por un solo criterio, por ejemplo una memoria colectiva), identificadas por su vínculo con el gobierno en un contrato social que se trata, en praxis, de un serie de derechos y obligaciones mutuos y variables (Tilly, 1995). Willem Assies retoma la *triada ciudadana* de Marshall, abogando por una perspectiva antropológica de la ciudadanía al respecto de las nuevas demandas de los Pueblos Originarios en América Latina. Dentro de los debates sobre las “ciudadanías étnicas” (de la Peña, 1999) o la “ciudadanía multicultural” (Kymlicka, 1995) sobre la integración de las “minorías” étnicas en las sociedades con una cultura hegemónica, se postula la necesidad del *Derecho a la Diferencia*, que intenta remediar las injusticias históricas sufridas por las minorías que han desarrollado una democratización insuficiente; y los *derechos colectivos* que exigen el reconocimiento y la preservación de sus rasgos identitarios. (Assies, *et al.*, 2002) Por ende, entiendo *la ciudadanía indígena* como un proceso dinámico de negociación entre los pueblos originarios y el Estado; que contempla las libertades individuales como innegables e intransferibles, la participación libre e igualitaria en el proceso político, tanto como el reconocimiento de las identidades diferenciadas y los derechos colectivos como la base por la defensa de los derechos sociales.

Por *emergencia*; coincido con Marisol de la Cadena (2020), que señala el doble sentido de la palabra, por un lado -la necesidad de tomar acción frente a un peligro inminente o una situación de riesgo; y por el otro lado - “*el surgimiento de algo nuevo*”, que nos permite problematizar la tarea que los pueblos indígenas tuvieron por delante en el momento de la transición democrática. Con esta definición propongo pensar *la emergencia* de los pueblos indígenas posterior a la transición democrática, por un lado, como la necesidad de actuar frente al peligro de las políticas *indigenistas* paternalistas y asimilacionistas, que buscaron subordinar las demandas colectivas y la autopercepción de la identidad étnica a las demandas sociales hegemónicas nacionales. Por otro lado, la emergencia señala la noción novedosa de que los pueblos indígenas de Argentina se convirtieran finalmente en actores con capacidad de agencia política, sujetos de derechos colectivos de un verdadero “pasaje de minorías a pueblos.” (Assies, en: Briones, 2007: 10).

El objetivo del presente trabajo es esbozar el camino sinuoso que trazaba los distintos pueblos originarios de Argentina en este proceso de “pasaje” que dio finalmente -aunque no necesariamente de todo concluido-, a la emergencia de la ciudadanía étnica.

En el presente en Argentina, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), reconoce oficialmente 32 pueblos indígenas, cada uno con su historia ancestral común preexistente a la conformación del Estado, con su organización social y política, con su propio idioma, cultura e identidad; por lo que sería imposible abordar cada uno de los procesos de transición individualmente. Mi intención aquí, es esbozar, a grandes rasgos, la relación de índole política, jurídica e institucional entre el Estado argentino y los pueblos indígenas, tomando en cuenta los documentos nacionales que tratan de los asuntos indígenas; las constituciones, los censos, las leyes nacionales y los convenios internacionales.

Otras fuentes consultadas en este trabajo incluyen trabajos de notables antropólogos, antropólogas e investigadores sobre los pueblos originarios en Argentina y en América Latina. Si bien este trabajo incluye un amplio lapso de tiempo, desde la independencia hasta el siglo XXI, está dividido en dos secciones, la primera refiere a los antecedentes históricos hasta la última dictadura militar, y en la segunda parte se enfoca en un periodo clave que comienza con la transición democrática en diciembre de 1983 y tiene un punto de inflexión con la reforma constitucional, ratificada en agosto de 1994.

Como guía para este trabajo se proponen una serie de preguntas-ejes:

- ¿En qué momento y de qué manera, el Estado argentino instaló una política indigenista?
- ¿Cómo las articulaciones entre el Estado-nación y los pueblos indígenas se transformaron con el paso del tiempo? Por el Estado, ¿en qué momento se considera que las personas indígenas comienzan a ser sujetos políticos de derechos?

- Para los pueblos indígenas de Argentina, ¿Se puede considerar el regreso de la democracia como una refundación de la democracia, una creación de la democracia? ¿o será algo distinto?
- Para las personas indígenas, ¿al convertirse en sujetos de derechos civiles, se cumplen plenamente las condiciones de la ciudadanía? ¿Será una ciudadanía concluida, u otro tipo de ciudadanía?
- ¿Qué piensan los pueblos originarios argentinos sobre la democracia hoy? ¿Existirá alguna demanda indígena que no esté satisfecha en democracia?

La construcción y evolución de una política indígena

Desde la independencia de las provincias unidas del río de la Plata en 1816, los pueblos indígenas que sobrevivieron la conquista española y el colonialismo tuvieron una relación conflictiva y ambigua con el naciente Estado-Nación burgués europeizante. Los intelectuales criollos de la Generación del 37, en varios textos y debates que tuvieron alcance nacional, fueron los primeros en implementar la construcción discursiva nacional de la aboriginalidad, cuyo discurso supo atenderse exclusivamente a las intereses de las élites criollos, así relegando los sujetos étnicos al estatus de grupos subalternos caracterizados por la demonizante dicotomía de *civilización-barbarie*³ (Lenton, 2010).

Los prejuicios consensuados por los sectores dominantes de la sociedad hacia los pueblos indígenas del incipiente Estado quedó plasmado en la primera Constitución nacional de 1853, cuyo autor intelectual, Juan Bautista Alberdi, incluyó una sola consideración sobre los sujetos indígenas, lo cual representó una continuación de políticas coloniales de la exclusión política y social, de la alteridad y la asimilación cultural: Artículo 64, inciso 15: “Proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo” (Constitución de la Confederación Argentina, 1853).

Esta primera etapa de caracterización exclusiva fue respaldada en la ley 215 de 1867 que autorizó el uso de fondos para redibujar la frontera del indio entre los ríos Negro y Neuquén, a través del estudio, exploración y ocupación militar de estas zonas (Basombrío, 2009). Con la formación del Estado-nación se produjo otro documento clave para entender la postura estatal frente a los pueblos originarios en su carácter jurídico, el primer Código Civil de la República, que entró en vigor el 1 de enero de 1871 y quedó en vigencia hasta el año 2015. Este reglamento que constituyó la base del derecho civil argentino reivindicó la modernidad occidental capitalista y el pensamiento positivista de la época, y efectivamente excluyó por completo cualquier referencia sobre los pueblos indígenas. Esta omisión histórica impuso una política estructural perdurable que trata de la exclusión jurídica y la invisibilización social de los sujetos indígenas.

La primera política indigenista⁴ oficial fue fundada por la generación del 80 a finales del siglo XIX, en el cuadro de un proyecto civilizatorio que consistió en; la afirmación de la soberanía de la matriz Territorio-Nación-Estado, la erradicación de «la barbarie» y la construcción de un Estado-Nación monoétnico (Delrio, 2010; Lenton, 2010).

Con la bandera del progreso económico, el Estado argentino promovió la civilización basada en el modelo europeo, creando el imaginario sobre las personas indígenas como antagónicas al progreso, términos como «indio bárbaro» y «el problema del indio» se

3 La Generación del 37 fue un movimiento intelectual argentino que propuso el abandono de la estética colonial para reemplazarlo con padrones en pro de ideales republicanos y democráticos. Autores como Domingo Faustino Sarmiento y Juan Bautista Alberdi utilizaron la literatura romántica para crear un imaginario para acompañar la organización nacional con una perspectiva hegemónica y eurocéntrica.

4 Se entiende *indigenista* como: “la política que realizan los estados americanos para atender y resolver los problemas que confrontan las poblaciones indígenas, con el objeto de integrarlas a la nacionalidad correspondiente.” (Marroquín, 1972).

normalizaron en el vernáculo nacional. Esta política contempló los pueblos indígenas como sujetos colectivos, marcados negativamente por su etnicidad, como opuestos al «civilizados», así imponiendo imaginarios de identidad y diferencia de lo nacional, se creó un sentido común demonizante que sirvió como justificación intelectual para las campañas de genocidio y violencia estatal⁵ (Lenton, 2010; Briones, 2007; Feierstein, 2008). La condición de «otredad negativa» era una función inherente del discurso oficial sobre los pueblos originarios antes de los hechos de aniquilamiento físico, que se perdurara durante mucho tiempo después, lo cual sostiene Daniel Feierstein, consiste en *la realización simbólica del genocidio* (Feierstein, 2008; Nagy, 2018).

Posterior al sometimiento de los pueblos originarios, el Estado intentó incorporar las personas indígenas como sujetos de una ciudadanía subordinada, las distintas maneras de incorporación variaban entre la asimilación, la segregación, la exclusión y la invisibilización. Estos proyectos muchas veces operaban en tensión. Un ejemplo era la incompatibilidad entre la política de asimilación cultural por parte de la Iglesia con el objetivo de evangelizar los pueblos originarios, y la política estatal de exclusión legal que “subordinada [los pueblos indígenas] con el colectivo nacional que convive en pretendida igualdad esencial ante las instituciones estatales” (Lenton, 2010: 76). Estas políticas podrían diferenciarse en sus argumentos y motivos, sin embargo fueron basadas en conceptualizaciones eurocéntricas de la alteridad, creando un *continuum* que fluctuaban entre los «inapropiados inaceptables» hasta los «subordinados tolerables» (Williams, 1993). Briones re-imagina la obra de Omi y Winant sobre *la formación racial*, pero prestando atención a las relaciones sociales, económicas y políticas que fueron centrales para lo que se refiere como *formaciones nacionales de alteridad* (Briones, 2007). Una instancia de la invisibilización institucional de los pueblos originarios se evidenció con el Censo Nacional de 1897, que efectivamente no censó a las comunidades indígenas, sino que los legisladores estimaron una cifra que sólo contempló a los indígenas proletarizados e ignoró a las comunidades rurales (Lenton, 2010).

En las primeras décadas del siglo XX, muchas comunidades indígenas empiezan a establecerse en diversos territorios a lo largo del país dando perdurabilidad a la figura y a la comunidad indígena, como resultado de este proceso se produce una ruptura en la política indígena que ya tiene que enfrentar el fracaso del proyecto nacional monoétnico. Esta época evidenció la creación de las primeras organizaciones indígenas oficiales, que fueron no menos de 21 entidades públicas entre el periodo de 1912 y 1980. Sin embargo, estas organizaciones experimentaron constantes alteraciones de jurisdicción, resultando en interrupciones y el frecuente vacío del organismo público. Ninguna de estas entidades fue capaz de dictar una ley indígena integral que incorpore las demandas de los distintos pueblos originarios a un país occidental cristiano, subsecuentemente el tratamiento de los derechos indígenas no fue abordado cabalmente hasta los años 80 (Briones, 2007; Lenton, 2010).

A partir de los años 20 se despertó un nuevo interés en el campo de las ciencias sociales por la investigación sobre el «indigenismo», aunque los intelectuales de este movimiento fueron personas no indígenas, su trabajo contribuyó a la creación de una nueva política indígena estatal⁶. Para Diana Lenton (2010: 68), los gobiernos radicales de Yrigoyen y Alvear cortaron de raíz

5 La llamada “Campana del Desierto” (1878-1885) fue una campaña militar del *colonialismo interno* para consolidar territorio nacional en la Patagonia, en los territorios por entonces llamados “desierto” al sur del río Colorado. Lejos de ser un desierto, los territorios no estaban despoblados, sino, eran las tierras ancestrales de los Mapuche, los Tehuelche, los Ranqueles, los Ona y otros pueblos. Se trata de un proceso de genocidio estatal que incluyó matanzas masivas de miles de personas, la usurpación de sus tierras ancestrales, los sobrevivientes se resignaron a migraciones forzosas, la encarcelación masiva en campos concentracionarios, trabajos forzados y la conversión a la cristiandad. Esta campaña bélica fue seguida por la «Campana del Desierto Verde» (1884-1917) donde la practica del genocidio fue utilizado en contra de los pueblos Qom y Wichi en las provincias de Formosa y Chaco.

6 Indigenismo se refiere al campo de estudio de historiadores, sociólogos y ensayistas durante las primeras décadas del siglo XX, que se ocupó de investigar la cuestión del indio en términos de la antropología cultural basándose en la metodología de la observación participativa (Fernández, 2009).

con los gobiernos anteriores en su trato de la cuestión indígena, se implementaron el concepto de *reparación histórica* basado en la idea de una *deuda* con los indígenas, lo cual los diferenció marcadamente de los tradicionales discursos estatales.

En este periodo surgió el primer intento de sistematizar una política indigenista. Sin embargo, en 1930 se produjo una ruptura con la llegada al poder del gobierno militar autoritario de la llamada «década infame», que experimentó una crisis de la ciudadanía en el momento preciso en que el país atravesaba una profunda crisis económica internacional. Los debates por la cuestión indígena pusieron foco en la cuestión racial, sin embargo, los avances en las cuestiones indígenas fueron anulados, debido a la crisis política nacional que dominó a los intereses hegemónicos. Esta época también presenció la continuación en la política estatal de desalojos de territorios indígenas como una continuación de acciones bélicas de los gobiernos autoritarios anteriores, una práctica que tendrá perdurabilidad hasta hoy (Briones, 2007; Lenton, 2010).

El gobierno de Perón (1946 - 1955) representó una especie de refundación de la democracia sobre las instituciones históricas, fue natural entonces que su gobierno tuviera continuaciones y rupturas con las políticas indígenas preexistentes (Lenton, 2010). Al ser un gobierno caracterizado por un movimiento de masas, que reivindicó la justicia social de los trabajadores, se aprovechó de la política de los derechos laborales como el paraguas para la incorporación de las demandas de los distintos pueblos indígenas. De esta manera, el peronismo atendió solamente a los derechos de los pueblos indígenas en el marco de la lucha de los indígenas proletarizados y de campesinos en contra de la oligarquía. Esta cooptación característica de los populismos se logró a través del mecanismo de la subordinación de los derechos de las minorías étnicas a los derechos de las mayorías, que efectivamente limitó la demanda indígena a una denuncia por tierras usurpadas, mientras invisibilizando sus demandas por reconocimiento de preexistencia étnica y la diversidad cultural.

La relación entre los pueblos originarios y el Estado durante el primer peronismo fue marcada por altibajos y complejidades. Nuevos organismos indígenas fueron creados, como el Instituto Étnico Nacional, y, en muy escasas oportunidades el gobierno incluyó dirigentes indígenas, como Jerónimo Maliqueo quien dirigió la Dirección de Protección al Aborigen (Marcilese, 2011). Otros proyectos ambiciosos, como la creación del Patronato Nacional de Indios nunca se concretó y una gran parte de las misiones, colonias y escuelas indígenas continuaron bajo la administración de la Iglesia.

El «Malón de la Paz» en 1946 fue el caso paradigmático por las relaciones entre el justicialismo y los pueblos originarios, que por un lado mostró una nueva instancia de inclusión de los pueblos originarios en el discurso oficialista sobre la justicia social, y por el otro, también representó las limitaciones de la participación indígena más radical (Lenton, 2010). En octubre del 1947 aconteció una de las atrocidades más inhumanas cometida contra los indígenas en memoria reciente, cuando la Gendarmería Nacional fue responsable por una masacre que resultó en las muertes y desaparición de un indeterminado número de personas de la comunidad Pilagá, en la provincia de Formosa, en el episodio conocido como La Matanza de Rincón Bomba.

A pesar de las complejidades, Diana Lenton señala que durante la gestión de Perón, por primera vez, desde la perspectiva del Estado, se emergió la agencia indígena:

“En determinado momento histórico, el sujeto de las políticas indigenistas comienza a ser construido como un agente, que a través de la demanda por derechos de diferentes niveles de inclusividad, puede incidir en la modificación de la misma legislación y/o discurso legal que toma como objeto de referencia” (Ibíd., 2010: 69).

El Justicialismo supo reconocer la agencia política de las personas indígenas, y a través de mecanismos clientelares, se movilizaron con la intención de captar estos intereses para crear un nuevo bloque electoral (Carrasco, 2000).

La dictadura, llamada *Revolución Libertadora*, que derrocó a Perón, trajo consigo un retroceso en los derechos políticos y una política de exclusión de los sujetos indígenas. Sin embargo, en 1959 fue aprobada la ley 14.932 que ratificó, por primera vez desde 1871, el Código Civil que adoptó el Convenio 107 de la Conferencia Internacional del Trabajo de las Naciones Unidas sobre «la protección e integración de las poblaciones indígenas». La medida utilizó un lenguaje paternalista y una retórica asimilacionista que buscó la integración por vías del desarrollo progresivo de lo social, económico y cultural⁷ (Carrasco, 2000; Lenton, 2010).

A fines de los 50 y el inicio de los 60, durante el breve paréntesis democrático, el auge de los modelos desarrollistas fue el factor que marcó la relación entre el Estado y los pueblos indígenas por las siguientes dos décadas. Los gobiernos de Frondizi e Illia caracterizaron su relación con los pueblos indígenas por adoptar el modelo del indigenismo oficial mexicano como arquetipo, creando vínculos entre la academia y el Estado se implementaron políticas de aculturación e integración (Lenton, 2010). Lenton problematiza que el desarrollismo social indígena a partir de los años 60 se trató de «la adopción masiva y acrítica del concepto y la figura jurídica de comunidad como epítome de aboriginalidad» lo cual estableció modelos autoritarios por las comunidades y fue excluyente e invisibilizadora de los individuos extra-comunales e indígenas urbanizadas (Ibid.: 78)

En 1965, por decreto del Ministerio del Interior, se decide realizar un censo indígena nacional por primera vez, con el objetivo de cuantificar las personas indígenas, ubicar las poblaciones geográficamente y comprender en qué condiciones se encontraban, -vale la pena recordar que el lenguaje del censo sigue arraigado en la definición del «Indio» planteado en la Constitución de 1853 (Ministerio del Interior, 1967). Sorprendentemente esta resolución, no fue reversada con el golpe de Estado en 1966, efectivamente se censaron varias comunidades rurales de siete provincias, sin embargo las cifras fueron subestimadas y aceptadas sin una perspectiva crítica, mientras otras poblaciones urbanizadas fueron fiscalizados por conjetura, y finalmente, dos años más tarde la iniciativa quedó inconclusa sin lograr una contabilización nacional real de la población indígena (Briones, 2007; Lenton, 2010).

Durante el gobierno militar *La Revolución Argentina*, en un contexto de auge del desarrollismo y conmoción política y social, el gobierno de Onganía siguió pautas cepalinas de *desarrollo de áreas de fronteras* de los pueblos indígenas con la intención de convertirlos en sujetos útiles para el Estado capitalista como proveedores de mano de obra. Sin embargo, a partir del estallido social conocido como *el Cordobazo*, los sucesores, Levingston y Lanusse, se optaron para priorizar la Doctrina de Seguridad Nacional que buscó enfrentar a los «enemigos internos» y así la política oficial estigmatizó los grupos étnicos como elementos potencialmente subversivos, imponiendo el tropo perdurable de «terrorista» (Lenton, 2010; Roca y Abona, 2013). Después del regreso a la legalidad institucional, las tendencias desarrollistas de comunidades y las prácticas clientelares persistieron en la política indígena. El tercer peronismo retomó la iniciativa de *reparación histórica*, y una política de devolución de tierras bajo el discurso de la lucha contra la oligarquía.

A partir del año 1968, distintos pueblos indígenas en diversos puntos geográficos del país, -rurales tanto como urbanos-, se crea un *discurso de la agentividad política indígena* que compromete a muchas comunidades a movilizarse en respuesta a los programas de desarrollo social estatal, formando las primeras agrupaciones indígenas “de afirmación y reivindicación étnica pública, en nivel suprafamiliar, supracomunitario, y en varios casos reuniendo representaciones de diferentes Pueblos”⁸ (Lenton, 2010: 72).

7 La ley adoptó el convenio internacional 107 de la OIT que propone garantizar la igualdad de derechos de los pueblos indígenas, promover el desarrollo social, económico y cultural y fomentar la integración nacional. Efectivamente aprobó reglamentos dictados en varios convenios internacionales; el Convenio 87 sobre la libertad sindical, el 105 de abolición del trabajo forzoso y el 107 sobre protección a poblaciones indígenas, tribales y semi tribunales (SAIJ).

8 En 1968 se fundó el Centro Indígena en Buenos Aires; en 1970 se formó la Confederación Indígena Neuquina y la Comisión Coordinadora de Instituciones Indígenas de la República Argentina; en 1972 se realiza el Primer Parlamento Indígena Nacional (Futa Traun) y el Congreso Indígena Regional de Cabá Naro en Chaco; seguido en 1973 por el II Parlamento Indígena Eva Perón y el Primer Parlamento Regional Juan Calchaquí en Tucumán, en el mismo año se forman la Federación Indígena del Chaco y la de Tucumán; y en 1975, la Asociación Indígena de la República Argentina y el Centro Kolla (Lenton, 2010; Carrasco, 2000).

La ideología étnico-político fue consolidada por una incipiente intelligentsia de activistas, intelectuales y profesionales indígenas, que adoptaron formas de organización que asemejan el cooperativismo, pero se diferenciaron por reclamar por los daños históricos de usurpaciones territoriales, articular nuevas demandas identitarias y crear un novedoso activismo indígena que desafiara los preexistentes movimientos paternalistas dominados por sectores de los proponentes del indigenismo y la Iglesia (Ibíd., 2017). La emergente agentividad indígena no fue un fenómeno aislado, sino que en este periodo se transnacionalizó, acompañado por otros movimientos, encuentros y declaraciones indígenas en otras latitudes en América Latina y el Caribe⁹. Para Bengoa se comprende como una emergente «*conciencia étnica*» [...] “la autopercepción de un grupo humano de poseer diferencias culturales profundas con el resto de la población [...] y postular colectivamente su derecho de mantener esas diferencias” (Bengoa, 2000: 22).

El fervor por los movimientos indígenas en los años 70 quedó truncado con el golpe de Estado de 1976 y la década terminó con el último régimen dictatorial cívico-militar, que siguiendo las pautas de la Doctrina de Seguridad Nacional, implementó una política represiva contra los «enemigos internos y subversivos», que significó para los pueblos indígenas, efectivamente, una política indigenista de exclusión absoluta.

El carácter heterogéneo de los movimientos de los distintos pueblos en diversas regiones hacía necesario una contestación de las fuerzas represivas que aplique distintos mecanismos de dominación y opresión según la circunstancia, que incluyó la persecución de los dirigentes y militantes indígenas por vía de la censura, el desempleo, el exilio, la usurpación de tierras, la detención, la tortura y la muerte.

La dictadura siguió la tradición existente desde los primeros gobiernos de Perón, que subordinó las representaciones identitarias de lo indígena por detrás de una fachada política clasista, ahora en el marco de la guerra ideológica contra comunistas y otros «terroristas radicales». Aunque esta marginación de la identidad étnica no implica, necesariamente, que no hubo una múltiple discriminación de una doble identidad étnica y política. Efectivamente el gobierno de facto no registró a los detenidos desaparecidos en los centros de detención según su identidad étnica, sin embargo, la represión política realizó un intento planificado de desarticular los movimientos políticos indígenas mediante la desaparición física de los líderes y militantes, especialmente los del pueblo Mapuche (Lenton, 2017).

La emergencia de la ciudadanía indígena

El 10 de diciembre de 1983, al momento de la transición democrática en Argentina, los sujetos Indígenas eran vistos desde el Estado bajo los siguientes parámetros: la definición jurídica de la figura indígena a nivel nacional era la de la constitución de 1853, que indica una política de alteridad, exclusión y aculturación. El Estado no ha realizado un intento satisfactorio para cuantificar a los sujetos indígenas, o para evaluar sus condiciones de vida, o su distribución geográfica; las agencias indígenas han fracasado en ofrecer una institucionalidad étnica-estatal estable y ninguna ley indígena integral ha sido regida de manera sistemática. Difícilmente se puede considerar que se produjo un cambio significativo, de la noche a la mañana, que permitió a los pueblos indígenas argentinos gozar plenamente de los mismos derechos que el colectivo nacional.

La aplastante victoria electoral de Raúl Alfonsín, con la línea interna socialdemócrata del partido radical, fue un hecho sin precedentes, representando la primera derrota del partido Justicialista en elecciones libres desde su fundación. Sin embargo, debido al volátil momento histórico del país, la retracción económica y la presencia de una sociedad polarizada, significó

⁹ La transnacionalización del discurso y la agentividad indígena que se evidencia con los encuentros de: la Declaración de Barbados (1971); el manifiesto Tiahuanaco (1973); el Primer Parlamento Indígena de Sudamérica (1974); en 1975 se creó el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas; y en 1977 se realiza la segunda firma de la Declaración de Barbados (Cusicanqui en Lenton, 2017, Carrasco, 2000)



FOTOGRAFÍA 1. El “Malón de la Paz” entrando a Buenos Aires. Grupo de KOLLAS que desde ABRA PAMPA, JUJUY iniciaron su marcha hacia BUENOS AIRES, el 15 de mayo de 1946, para reclamar al PRESIDENTE PERÓN por las TIERRAS USURPADAS. Arribaron a la capital el 3 de agosto del mismo año (Tomado de: WIKIPEDIA, consultado 13.1.2021).



FOTOGRAFÍA 2. EL SUPLEMENTO ESPECIAL DEL DIARIO CLARÍN PARA EL CENTENARIO DE LA CAMPAÑA DEL DESIERTO. EL 11 DE JUNIO DE 1979, EN EL POS DE CONFLICTOS LÍMITROFES CON CHILE, EL GOBIERNO MILITAR FESTEJÓ LOS CIENTO AÑOS DE LA CAMPAÑA DEL DESIERTO CON UN ACTO CENTRAL EN LA CAPITAL NEUQUINA, PRESENCIADO POR EL PRESIDENTE DE FACTO VIDELA, VARIOS MIEMBROS DE SU GABINETE, LAS AUTORIDADES ECLESIASTICAS, Y CONTINGENTES DE MILITARES Y LA GENDARMERÍA NACIONAL. (TOMADO DE: TRIMBOLI, 2013).

VILLA FLORENCIA

¿Sabías que en este barrio tenemos un vecino desaparecido por la dictadura?



CELESTINO AIGO

DESAPARECIDO

Joven con militancia social secuestrado de su casa de Villa Florencia en agosto de 1976.

A 36 AÑOS ACTO HOMENAJE

SABADO 25 DE AGOSTO

Plazoleta Alfredo Mora

15 HS

Lanín y Remigio Bosch

CONVOCAN: Familiares- Vecinos y compañeros- Activar "Lucha y Org. Contra el genocidio y la impunidad"

ADHIERE: Comisión Vecinal de Villa Florencia en el marco de los 100 años del nacimiento del barrio

FOTOGRAFÍA 2. AFICHE POR LA DESAPARICIÓN DEL MILITANTE MAPUCHE, CELESTINO AIGO, DESAPARECIDO DE SU CASA EN LA CIUDAD DE NEUQUÉN EL 22 DE AGOSTO DE 1976 POR MIEMBROS ENCAPUCHADOS DEL EJÉRCITO CUANDO TENÍA VEINTITRÉS AÑOS DE EDAD, HOY PERMANECE DESAPARECIDO. ES NOTORIO EL USO DE LA PALABRA "GENOCIDIO" EN EL AFICHE, QUE VINCULA LA REPRESIÓN POLÍTICA DEL SIGLO XX CON EL GENOCIDIO OCURRIDO A FINALES DEL SIGLO XIX COMO UNA MANIFESTACIÓN DE "DOS PULSIONES GENOCIDAS" Y "LA REALIZACIÓN SIMBÓLICA DE GENOCIDIO" (LENTON, 2017; ENDEPA, 2016).

que la tarea de gobernar sería mucho más delicada, por lo cual, será necesario abandonar la tradición de gobernar únicamente para las mayorías y fundar una política democrática inclusiva que también atienda a las demandas de las minorías.

Después de años de rechazo de legalidad institucional, de impunidad y de los horribles crímenes de lesa humanidad cometidos por el gobierno cívico-militar, la cultura política de los movimientos sociales se volcó intensamente sobre el paraguas de los derechos humanos. Para los pueblos originarios, el peligro era que sus reclamos, de los derechos colectivos étnicos, fueran marginados por las luchas masivas del momento.

“Así, aun cuando la democracia como régimen de gobierno mantenga su lógica de la representatividad otorgada por un pueblo soberano mayoritario, un análisis político rancero invita a pensar que los lugares enunciativos y materiales de los diversos actores y grupos no se encuentran equitativamente distribuidos ni reconocidos” (Del Pilar Manzanelli, 2015: 106).

En el contexto del retorno a la democracia para los pueblos originarios la necesidad de crear una representación política autónoma fue el núcleo de sus exigencias, para asegurar que las demandas de los indígenas no fueran sometidas, como en tantas otras ocasiones, al reclamo hegemónico.

Paradójicamente, en un contexto de lucha por los derechos humanos, basado en la premisa de paridad de todas las personas ante la ley, los Pueblos Indígenas defendieron la necesidad de crear protecciones específicas sobre los temas indígenas. El concepto del *Derecho a la Diferencia* es el resultado del desarrollo y elaboración de los derechos humanos que eventualmente reconoció que algunos temas de la ley internacional (genocidio, tortura, etc.) y ciertos grupos subalternos históricamente marginado (indígenas, migrantes, mujeres, etc.) necesitan un tratamiento distinto para lograr que puedan participar, efectivamente, como sujetos de derechos.

La apelación por el *Derecho a la Diferencia* fue relacionada con la singularidad histórica colectiva que los pueblos indígenas experimentaron frente a la ley, y su necesidad de remediar deficiencias jurídicas e institucionales, así efectivamente funciona como una reinterpretación de la noción de la reparación histórica. Mientras que la Constitución liberal reconoció únicamente los derechos civiles, la aplicación del Derecho de Diferencia para los pueblos indígenas, en el marco de derechos colectivos y diversidad cultural, no niega los derechos individuales, que rigen como la autoridad moral, sino que se aseguren que los integrantes de comunidades étnicas realmente reciban un trato legal igualitario sin perder sus diferencias identitarias y culturales (González *et al.*, 2019).

En los años 80 los pueblos originarios experimentaron un momento de aglutinación del *etnodesarrollo*, o *autodesarrollo autónomo*, que combinaba la demanda por la autodeterminación con los reclamos por el territorio, por el reconocimiento de la preexistencia étnica, por la defensa de la diversidad cultural y el encuentro con el discurso en defensa de la ecología (Carrasco, 2000). Con el nuevo marco legal y la creciente agentividad política, los pueblos indígenas buscaron solidificar la lucha iniciada en los años 70 por la vía institucional, en un proceso, de lo que Barsh define como “el pasaje de los indígenas de objetos a sujetos del derecho internacional” o Assies lo nombra “el pasaje de minorías a pueblos” (en Briones, 2007: 10).

Así comenzó un periodo de juridificación del derecho indígena que si bien fue abordado desde una perspectiva de los derechos humanos, por primera vez la institucionalidad estatal empezó a considerar y valorar las dinámicas culturales, históricas e identitarias de los pueblos originarios (Briones, 2007). La primera ley que se dictó que evidencia un cambio cualitativo fue la ley 23.162, ratificada el 30 de septiembre de 1984, que autorizaba la registración de los nombres indígenas en el registro civil. Un año más tarde, se aprobó la ley indígena más importante del gobierno de Alfonsín, la ley 23.302 aprobada 30 de septiembre de 1985, la cual declaró el apoyo a los aborígenes de interés nacional, reconoció la personería jurídica de las comunidades indígenas y estableció el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

La ley sobre Política Indígena y apoyo a las comunidades aborígenes fue lo más importante hasta el momento, fue escrito y presentada por el entonces Senador Radical, Fernando de La Rúa quien previamente trabajó como funcionario del Ministerio del Interior en la realización del censo indígena nacional en 1964, y presentó una ley indígena ante el congreso en 1974, sin embargo ambos proyectos quedaron inconclusos debido a interrupciones institucionales producidos por los gobiernos militares (Basombrío, 2009).

Los debates en el Senado por la ley se centraron en la personería jurídica, la adjudicación de tierras por reparación histórica y previeron la noción de la propiedad colectiva. Los comentarios del diputado Carlos Spina en los debates de la Cámara de Senadores son ilustrativos para el significado de la ley: “[...] Estimamos imprescindible la tipificación de la figura jurídica para definir con precisión a un grupo humano como un núcleo con derechos y obligaciones [...]” (Basombrío, 2009: 9). La ley fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados y en el Senado, aunque no sería reglamentada hasta 1989, representó un punto crítico para el reconocimiento estatal sobre la necesidad de refundar los marcos legales que tratan de las comunidades indígenas.

La creación de la INAI fue uno de los avances más importante de la ley, que estableció la primera organización indígena descentralizada con poder ejecutivo de dictar reglamentos sobre las comunidades indígenas. La organización que en la actualidad continúa rigiendo leyes sobre los pueblos originarios fomenta la educación bilingüe, el manejo de territorios y los recursos nacionales, las políticas de vivienda, la salud infantil, la registración para el censo, la capacitación laboral, la asistencia técnica en procesos de autogestión organizativos y la administración de fondos. La ley estableció las pautas para la creación del Consejo de Coordinación con el objetivo de realizar estudios acerca de la situación de las comunidades indígenas y los planes de adjudicación de tierras, por ley el consejo puede ser integrado exclusivamente por personas que pertenecen a las comunidades indígenas existentes en el país (Sistema Argentino de Información Jurídica).

Con la nueva ola de democratización regional, en 1989 se decidió que era necesario reformar el Convenio 107 de la Organización Internacional de Trabajo, del año 1957 y se realizó el Convenio 169 “Sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes”. La importancia de este pacto internacional fue establecer el derecho de las comunidades a gobernarse internamente, a través de la auto-identificación indígena, la participación directa, el derecho a la consulta, el derecho de preservar su territorio, administrar los recursos naturales y el reconocimiento de la preexistencia de los pueblos originarios a la consolidación de los Estados nacionales, lo cual representó una significativa expansión del corpus jurídico a nivel transnacional.

En el convenio internacional se aceptó el concepto lingüístico de “pueblos indígenas” apelando a la ley internacional que, por uso del “pueblo”, tiene connotaciones de auto-organización política, provocando una ruptura con el lenguaje de “poblaciones” que separó a los indígenas definitivamente con las cuestiones de las minorías (Bengoa, 2000). Sin embargo, fue aclarado que no debería confundirse “pueblo” con “libre determinación”, una distinción semántica necesaria para desalentar posibles movimientos secesionistas (González *et al.*, 2019).

El prematuro fin del gobierno de Alfonsín y la elección presidencial de Carlos Menem en 1989, se situó en el contexto de una crisis económica que coincidió con otras grandes convulsiones a nivel regional e internacional. La Argentina menemista, reflejo tendencias regionales y globales, que se caracterizaron por la doctrina económica neoliberal, una política anti-estatal y la precarización social, cuyo efecto fue producir la primera crisis de la ciudadanía desde la recuperación de la democracia.

La política indígena del gobierno de Menem heredó el discurso políticamente correcto de la generación de los derechos humanos, sin embargo en el contexto de achicamiento del Estado y recortes en gasto social, sirvió como una apelación simbólica más que una aplicación efectiva. Paralelamente la política indígena se caracterizó por la creación de alianzas supracomunales e intertribales, pero también por el nuevo concepto de “Neoindigenismo”, o la cooptación de

los asuntos indígenas por intereses extraestatales, principalmente por las ONGs y las entidades internacionales multilaterales, en lo que Comaroff y Comaroff definen como la “*politización de las identidades en el contexto de la despolitización de la política*” (Comaroff y Comaroff en Briones, 2007: 12, Carrasco, 2000, Lenton, 2010).

La expansión capitalista de globalización en los 90 fue acompañada por un fenómeno cultural en el mundo cada vez más conectado, irónicamente, se volvió muy importante el interés por las identidades de lo local. Por ende, la autoafirmación de las minorías étnicas atravesó un renovado proceso de re-etnificación y la adopción de un nuevo discurso pan indigenista en numerosos pueblos del continente (Bengoa, 2000). “Al parecer la globalización cultural fomenta, o por lo menos no inhibe, la conciencia de lo particular, lo local, lo provincial, y lo tradicional, y el indigenismo para ser sujeto del derecho universal y protagonista de un concepto mundial de ciudadanía” (Lehman, en Bengoa, 2000: 10).

En 1992 la conmemoración del quinto centenario de la llegada de Cristóbal Colón a América fue el catalizador simbólico de la resistencia indígena y anticolonial latinoamericana. España, recién integrada en la Unión Europea, con el respaldo de la Iglesia Católica y motivada por la justificación de refundar la noción de *Hispanidad* sobre bases modernas, decide auspiciar numerosos “festejos” en ciudades de América Latina y el Caribe. Frente a la falta de comprensión histórica, numerosas agrupaciones indígenas en toda la región se aglutinaron y movilizaron en repudio al nuevo intento, de España, de apropiarse de la conquista en términos positivos, y decidieron organizar los contra-festejos para “los 500 años de resistencia indígena”.

En Argentina el gobierno aprovechó la oportunidad para reivindicar la herencia europea y celebrar la nueva modernidad neoliberal con costosos actos oficiales. Las agrupaciones y comunidades indígenas respondieron a la postura oficial con la bandera de “¡Nada que festejar!”, denunciaron la discriminación racial y la exclusión social en la realización de un acto en conmemoración del “último día de soberanía indoamericana” en la fecha del 11 de octubre en Buenos Aires (Lenton, s/f). Conjuntamente, la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires empezó un plan de espionaje para investigar a las agrupaciones y a personas indígenas que organizaron los actos, usando como justificativo la supuesta presencia de “células subversivas”, “anti-católicas” y “pseudo marxistas” (Comisión Provincial por la Memoria). Sin embargo, los actos transcurrieron pacíficamente y representaron un antes y después para la visibilidad internacional de los movimientos indígenas. Los resultados de las movilizaciones se hicieron visibles, por un lado, en la facilitación de la emergencia de nuevas identidades, la formación de nuevas alianzas y renovados discursos; por el otro, en las agendas de las ONGs de derechos humanos, donde se despertó un nuevo interés por los temas indígenas (Bengoa, 2000).

Los años 90 también fueron una importante época en la ampliación de los marcos legislativos nacionales e internacionales. Al inicio de la década, se manifestó una fuerte apelación por una modificación formal de los derechos de los pueblos indígenas en el artículo 67 inciso 15 de la Constitución nacional, vigente desde 1853. En 1990 el subsecretario de Derechos Humanos de la Nación convocó las primeras jornadas sobre “Los indígenas en la reforma Constitución Nacional” creando el Foro Permanente por los Derechos de los Pueblos Indígenas, un importante agente de cambio conformado por dirigentes indígenas, ONGs de derechos humanos y organizaciones indígenas. En 1993 la Iglesia Católica, a través de la entidad indígena Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA), coincidió durante el Foro Permanente en adoptar una constitución que contempla íntegramente los derechos de los pueblos indígenas. La aprobación de ley 24.071 en 1992 adoptó el Convenio 169 de la OIT, aunque no sería ratificado hasta el año 2000, fue un paso importante en la aplicación de una ley internacional en el marco legal nacional.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue el proyecto más potente para la innovación de los derechos indígenas que sentó las bases para lo que después sería concretado en las reformas constitucionales nacional y provinciales. La llamada

«Declaración de Octubre» de 1993, elaborada por un grupo de trabajo en el que participaron cientos de indígenas, grupos gubernamentales, ONGs y delegaciones de varios pueblos, incluso representantes de la Argentina, superó la legislación existente en su demanda por el derecho a la libre determinación política, que permitió a los pueblos el derecho de autogobernarse en los aspectos políticos, económicos y sociales internos, manteniendo participación subordinada al Estado nacional. La declaración apeló también al desarrollo de «territorio» (comprendido por el medioambiente total), el derecho a restitución de tierras e indemnizaciones, efectivamente creando derechos sobre la autonomía indígena y los derechos de territorio, que hasta la actualidad, sigue siendo la columna vertebral de los conflictos indígenas en Argentina y en el mundo (Carrasco, 2000).

La Declaración de Octubre pasó en un momento oportuno, en noviembre de 1993, en el contexto de la fracturación del partido Radical, Carlos Menem y Raúl Alfonsín firmaron el Pacto de Olivos, en el que se declaró la necesidad de una reforma constitucional nacional para incorporar institucionalmente los logros luego de una década de afirmación de los derechos humanos. El acuerdo fue ratificado por la ley 24.309 en diciembre 1993, y la Asamblea Constituyente empezó en la ciudad de Santa Fe el 24 de agosto de 1994. Durante noventa días se debatieron más de 80 proyectos presentados y se consideró como incorporar el gran corpus de precedentes jurídicos nacionales y los acuerdos internacionales multilaterales a la Carta Magna (González *et al.*, 2019).

Los derechos indígenas fueron debatidos en la Convención Constituyente con una presencia importante del lobby indígena que defendía la incorporación de demandas indígenas insatisfechas o limitadas: la autodeterminación, el reconocimiento y la representación de una Argentina pluriétnica y pluricultural, el respeto a su identidad, la administración autónoma de tierras y de los recursos naturales.

Dentro de los distintos partidos políticos que deliberaron la incorporación de los derechos indígenas, todos coincidieron en promulgar la noción de preexistencia étnica como una continuación del Convenio 169, también hubo un consenso general de tratar los derechos especiales como un condicionamiento de la reparación histórica. Los representantes de las agrupaciones indígenas presionaron por la inclusión de los derechos indígenas en la primera parte del documento, que contiene los derechos garantizados a todos los ciudadanos, titulado «Declaraciones, derechos y garantías», sin embargo, debido a contratiempos no lograron este fin, y se incorporó en los artículos sobre las «Atribuciones del Congreso». Finalmente, el 6 de julio se presentó el proyecto de ley y fue aprobado unánimemente y entusiastamente, con la presencia de diversas organizaciones indígenas, efectivamente confirmando a todos los indígenas argentinos como sujetos colectivos de derechos innegables (Carrasco, 2000). El Artículo 75, inciso 17 de la Reforma de la Constitución Argentina declara:

«Reconocer la preexistencia étnica y cultura de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargo. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones» (Constitución de la Nación Argentina, 1994).

La reforma de constitución de 1994 fue la piedra angular para la institucionalidad jurídica argentina, renovando las instituciones retrógradas con el fin de garantizar la personería jurídica de las comunidades étnicas, fundamentar el concepto de la propiedad comunitaria e imponer la capacidad para la incorporación de la misma reglamentación en las constituciones provinciales, así creando una ley uniforme y sistemática indígena después de más de un siglo de exclusión y abandono de agencia política institucional.

Hacia un política indígena institucional

Después de los crecientes movimientos étnicos de los años 70, los procesos democratizadores en los 80 y la fijación de los marcos normativos en los 90, Argentina estaba en condiciones de avanzar en la institucionalidad indígena integral. La nueva constitución reconoció los derechos indígenas en todo el país, sin embargo, al final del siglo varias de las provincias de Argentina también editaron una nueva constitución, nueve de ellas hacen referencia específicamente, o contemplan la reglamentación sobre los derechos de los sujetos indígenas.

El multilateralismo era una tendencia que continuó con la ley 24.544, aprobada en 1995, que adoptó la resolución de la ONU sobre el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas de América Latina y el Caribe. La ley nacional 24.874 adoptada en 1997 facilitó la creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para apoyar políticas de desarrollo y proporcionar recursos de capacitación y asistencia técnica (InfoLEG).

La historia de los censos indígenas, realizados por estimaciones y conteos incompletos que llevaron a la invisibilización y exclusión de los pueblos indígenas, cambió en 2001. Este año se realizó el primer censo nacional donde se registró a las personas étnicas por autodefinición, dando carácter de una política estatal de “diversidad”, a pesar de que sólo se registraron las comunidades reconocidas, fue un adelanto en una política de visibilización (Lenton, 2010). El censo nacional de 2010 fue el primer, y hasta hoy, el mejor intento de cuantificar todos los habitantes de Argentina según su autoreconocimiento étnico, el censo determinó que en la república viven 955.032 personas que se identifican como descendientes de los pueblos originarios, lo cual representa 2,4% de la población nacional.

Después de los avances de juridización a fines del siglo XX, los pueblos indígenas en el siglo XXI reclamaron que el Estado siguiera una política de pluralismo eurocéntrico y exigieron una inclusión social mayor y una política verdaderamente intercultural. En respuesta, en 2004, se establecieron los Consejos de Participación Indígena (CPI) para crear un ámbito para fomentar la participación democrática de los pueblos indígenas en varias provincias. Los CPI son canales institucionales coordinados por el INAI que dan un espacio extraoficial para la participación de las comunidades indígenas y el Estado. Esta iniciativa fue instrumental en la creación de la Dirección de Pueblos Originarios y la Dirección de Derecho de Afirmación Indígena en 2006 (Del Pilar Manzanelli, 2015).

En materia de los Derechos Humanos, en noviembre 2006 se aprobó la ley 26.160, la llamada Ley de Emergencia Territorial que tuvo el objetivo de reconocer la grave situación en que viven los varios pueblos indígenas frente a las usurpaciones territoriales y desalojos, y corregir ambigüedades presentes en la reforma constitucional de 1994. Dicha ley impuso un dictamen de emergencia territorial que suspendió las desalojos y desocupaciones de tierras y ordena el relevamiento técnico, jurídico y catastral de las comunidades y las tierras en que habitan (InfoLEG).

En septiembre de 2007, Argentina fue uno de los 143 estados miembros de la Asamblea General de la ONU que votó para aprobar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.¹⁰ Este acuerdo internacional reconoció los derechos intrínsecos de las personas y los pueblos indígenas, sobre la libre determinación en la gestión de la estructura política, económica, social y cultural, además de afirmar los derechos a las tierras, los territorios y los recursos. Este acuerdo diferenció con el convenio 169 en declarar el reconocimiento de respeto para la dignidad y diversidad cultural; y la necesidad de los Estados en realizar consultas previas para obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras, territorios o recursos.

10 La declaración fue ampliamente aprobada con 143 votos a favor, 4 en contra y 11 abstenciones. De los países miembros que votaron en contra se figuran los Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. La ley fue adoptada oficialmente el 8 de agosto de 2009 en Buenos Aires.

En 2012 se decreta una ley para iniciar un proceso de reforma, actualización y unificación del Código Civil y Comercial, el nuevo cuerpo legal reemplazará el documento de 1871 que, salvo para una modificación en 1959 que adoptó el Convenio 107 de la OIT, siguió vigente por más de 140 años sin referir a los derechos civiles de sujetos indígenas. La Comisión para elaborar el nuevo corpus jurídico realizó audiencias públicas en el Senado con ciertos sectores de la sociedad civil, incluso los pueblos indígenas, lo cual representó una nueva experiencia de democracia participativa entre el Estado y las comunidades indígenas.

Las demandas de los pueblos indígenas se centraron en el derecho de la propiedad comunitaria, la falta de la aplicación de la consulta previa, el respeto a la conceptualización identitaria territorial que vincula las tierras y los recursos con prácticas cosmológicas y la necesidad de reformular articulaciones jurídicas con los sujetos indígenas urbanizados (Del Pilar Manzanelli, 2015). La ley fue sancionada y entró en vigor el 1 de agosto 2015, lo excepcional fue la consideración sin precedentes que estableció el derecho especial de las comunidades indígenas de la posesión de propiedad comunitaria, creando una ruptura trascendental con el concepto liberal sobre la propiedad (Trejo, 2016).

Derechos inconclusos e incumplidos

La compleja trayectoria histórica de los Pueblos Originarios ha experimentado grandes avances en materia jurídica desde el regreso de la democracia, sin embargo todavía existen situaciones de injusticia, marginación y opresión política. En la actualidad las principales demandas de los distintos pueblos indígenas en la Argentina siguen siendo los reclamos por tierras, el autogobierno y la autogestión de los recursos, el no respeto a la consulta previa y la demanda de la institucionalización de un proyecto intercultural y pluriétnico. Los distintos gobiernos -provinciales y nacionales- en el periodo democrático han heredado políticas de los gobiernos anteriores que abordan una política indígena con prácticas clientelares y de cooptación. “En la práctica se ha establecido un régimen democrático desigual de acceso de recursos simbólicos y materiales, ya sea en términos de derechos políticos, sociales y socio-culturales o en el acceso a tierras/territorios y recursos naturales, como se ve en la mayoría de las luchas indígenas” (Del Pilar Manzanelli, 2015: 105).

La creación de la nueva política indígena produjo resultados no satisfactorios o inconclusos por la falta de cumplimiento de la misma, que ha facilitado la vigencia de las viejas políticas asimilacionista, paternalistas e invisibilizadoras. La ley 23.302, en su momento fue de lo más progresistas, sin embargo se ha criticado que el reglamento sigue el discurso desarrollista utilizando el lenguaje sobre las «comunidades aborígenes» que carece de la definición del «pueblo» soberano; y la efectividad de la INAI también fue cuestionada, dado que se ha sufrido varias alteraciones de jurisdicción desde su fundación. La ley 26.160 que declaró la emergencia territorial sancionada en 2006 fue criticada entonces por su objetivo de realizar relevamientos territoriales sobre tierras ocupadas en la actualidad, y no de las tierras de ocupación ancestral. Sin embargo, esta legislación ha recibido cuatro prórrogas desde su confirmación, de tres distintos gobiernos con heterogéneos proyectos políticos, hoy queda incompleto con la próxima fecha de tratamiento en noviembre de 2021. La pandemia de Covid-19 muestra las vulnerabilidades estructurales de las comunidades indígenas que padecen desproporcionadamente problemas de salud, carecen de acceso a la infraestructura sanitaria y a viviendas dignas, y expone la exigencia no atendida de un sistema de salud intercultural, para nombrar sólo algunos de los problemas socioeconómicos y culturales. Históricamente los censos nacionales invisibilizaron a la población indígena, y en la pandemia se evidenció otra deuda catastral, con la prórroga del censo programado para 2020, postergado indefinidamente, lo cual significa que en más de dos siglos desde el nacimiento de la república, las personas indígenas solo fueron censadas cabalmente una vez.

Reflexiones finales

Al inicio del presente trabajo he planteado algunos interrogantes sobre la contenciosa relación entre los pueblos originarios y el Estado argentino a lo largo del periodo republicano. A modo de conclusión, ahora intento retomar las mismas incógnitas con la intención de reflexionar sobre el recorrido de los distintos pueblos originarios en materia de la productividad jurídica en el país durante dicho periodo. Sobre la construcción de la política indigenista: históricamente el Estado argentino y la sociedad tenían una visión dicotómica que favorecía la cultura hegemónica europea y establecieron un discurso de alteridad negativa del «problema del indio» a mediados del siglo XIX con la conformación del Estado moderno y liberal. Este razonamiento fue utilizado para legitimar y alimentar la primera política indígena oficial de aniquilamiento material, social y cultural con las campañas militares de fines del siglo- fijando los patrones de violencia política, que fueron una característica de los distintos gobiernos hasta -por lo menos- el regreso de la democracia en la década del 1980.

Las políticas indígenas del inicio del siglo XX fueron variables, alterando según padrones regionales, nacionales o transnacionales de la cultura política, económica y social; oscilando entre políticas paternalistas, asimilacionistas, invisibilizadoras y de marginación. Los primeros gobiernos radicales representan una ruptura en materia indígena, con el primer intento del Estado de efectuar una política indigenista positiva e integral, sin embargo está queda trunca con la intervención del gobierno militar; las interrupciones y fluctuaciones radicales fueron una característica que también marcó las articulaciones estatales-étnicas a lo largo del siglo XX. El primer gobierno de Perón volvió a tratar la política indigenista en materia de inclusión de los sujetos indígenas en la política nacional, aunque también experimentó retrocesos en el reconocimiento de una identidad étnica propia y en la subordinación de los derechos indígenas a los derechos de los trabajadores a través de la cooptación y de las prácticas clientelares. Los vaivenes del proyecto político nacional tuvieron fuertes implicancias en la política e institucionalidad indígena, por lo cual la emergencia de la auto-organización indígena no se realizó de manera efectiva hasta la primera mitad de la década de 1970. Este primer periodo de movilización política también fue interrumpido por la última dictadura cívico-militar en 1976, poniendo en evidencia la imposibilidad de la solidificación de una política indígena perdurable.

A partir del regreso de la democracia en 1983, al calor de los debates por los derechos humanos y dentro de los nuevamente instituidos marcos legales nacionales y provinciales, los pueblos indígenas efectivamente iniciaron un proceso de abogar por sus derechos como ciudadanos indígenas. Este proceso tiene su experiencia más álgida con la reforma de la Constitución Nacional en 1994, cuando el Estado reconoce en su Carta Magna, plenamente que las personas y comunidades indígenas son sujetos políticos de derechos de la ciudadanía, sin ignorar ni minimizar que tienen su propia historia común preexistente al Estado nacional.

¿Cómo se puede pensar la transición democrática desde la perspectiva indígena? Al momento de la democratización institucional iniciada en diciembre de 1983, los pueblos indígenas han sido sistemáticamente empobrecidos y vulnerados por las políticas estatales opresivas, lo cual significó que la implementación de un gobierno democrático no fuera suficiente para revertir la deuda histórica con los sujetos indígenas, y no atendió a su capacidad de gozar de los mismos derechos de la etnia hegemónica nacional. La transición democrática no representó un cambio cualitativo para los pueblos originarios, no se puede describir la situación, al criterio de Portantiero, como una *refundación* ni una *creación* de la democracia, efectivamente los indígenas experimentaron entonces una ciudadanía inconclusa.

A partir del regreso de la democracia en Argentina, para los individuos indígenas, ¿se cumplen las condiciones de ciudadanía? Desde la perspectiva del Estado la nueva institucionalidad legal otorgó los derechos civiles para los individuos indígenas, sin embargo para los pueblos indígenas los derechos individuales fueron solo el inicio de la lucha. La transición democrática

para los pueblos originarios representaba la emergencia de un nuevo tipo de ciudadanía, *la ciudadanía indígena*, que despertó un largo, arduo y dinámico proceso de la toma de conciencia sobre la agencia política indígena, el debate para consagrar el reconocimiento de la identidad y preexistencia étnica, la lucha para conquistar los derechos civiles postergados y la necesidad de abogar por innovadores derechos colectivos y el Derecho a la Diferencia, que, finalmente, fueron reconocidos oficialmente en la reforma constitucional de 1994.

En la actualidad, después de más de tres décadas de democracia ininterrumpida en la Argentina, ¿existirá alguna demanda indígena que no esté satisfecha en democracia? Posterior a la reforma de la constitución se experimentó un periodo de institucionalización de legislación indígena sin precedentes, debido a las crecientes acciones de los movimientos indígenas que no pudieron ser ignorados ni subordinados por los gobiernos regionales o nacionales, ni por los tratados internacionales. Esto no quiere decir que las demandas y los reclamos de los pueblos originarios se han cumplido plenamente, muy por el contrario, existe una brecha entre la adopción de los distintos mecanismos jurídicos y la realización efectiva de los mismos. Hoy las primordiales demandas de los pueblos originarios en Argentina son compartidas con los distintos pueblos indígenas de otros países, principalmente en asuntos como los conflictos sobre el manejo de los territorios y de los recursos naturales, el incumplimiento del derecho a la consulta, los desalojos e injusticias sociales de variada índole. Todavía hay muchas demandas incumplidas en materia de los derechos indígenas, sin embargo las luchas de los pueblos originarios, que hoy aún continúan, son construidas sobre las bases jurídicas sentadas por las generaciones en pos del regreso del gobierno democrático.

Bibliografía

- Assies, W. et al. 2002, “Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina”, en: *América Latina Hoy*, 32, pp.: 55-90.
- Basombrío, M. C. 2009, “Estado-pueblos originarios: el caso de la ley 23.302 de 1985”, en: *XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*.
- Bengoa, J. 2000, *La emergencia indígena en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Briones, C. 2007, “Cartografías argentinas: Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad”, en: *Quinto Sol revista de Historia*, 11, pp.: 9-36.
- Carrasco, M. 2000, *Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina*, IWGIA, Buenos Aires.
- Comisión Provincial por la Memoria. s/f, *Nada que festejar: Espionaje de la DIPPBA a las organizaciones que en 1992 denunciaron 5 siglos de conquista*, en: <https://www.comisionporlamemoria.org/project/materiales-dippba-nada-que-festejar/>
- Constitución de la confederación argentina, 1853, mayo 1, consultado enero 17, 2021.
- Constitución de la Nación Argentina, 1994, agosto 22.
- de la Cadena, M. 2020, *Prácticas artísticas en un planeta en emergencia*, Centro Cultural Kirchner, Buenos Aires.
- de la Peña, G. 1999, “Territorio y ciudadanía étnica en la nación globalizada”, en: *Desacatos: revista de antropología social*, 1.
- Del Pilar Manzanelli, M. 2015, “Los pueblos originarios y la democracia en Argentina: avances y desafíos”, en: *Sociedade e Cultura*, 18 (2), pp.: 103-114.
- Delrio, W. (2010). *Memorias de expropiación. Sometimiento e incorporación indígena en la Patagonia, 1872-1943*. Bernal: Ed. de la Universidad Nacional de Quilmes.

- ENDEPA, 2016, marzo 23, *Equipo Nacional de Pastoral Aborigen, ¿Qué pasó con los Pueblos Originarios durante la dictadura?*, en: <https://www.endepa.org.ar/a-40-anos-del-golpe-que-paso-con-los-pueblos-originarios-durante-la-dictadura/>, consultado enero 14, 2021.
- Feierstein, D. 2008, *El genocidio como práctica social. Entre el nazismo y la experiencia argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Fernández, J.M. 2009, "Indigenismo", en: R., Reyes (Dir.) *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*, Tomo 1/2/3/4, Ed. Plaza y Valdés, Madrid-México.
- González A. et al. 2019, *Derechos de los pueblos originarios y de la Madre Tierra*, 1a ed., CLACSO, Ciudad autónoma de Buenos Aires.
- InfoLEG. n/f, *Ley 24.544 Apruébase el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, suscrito durante la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno*, en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28545/norma.htm>, consultado enero 20, 2021.
- s/f, *Ley 26.160 Declárase la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscrita en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquéllas preexistentes*, en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122499/norma.htm#:~:text=Decl%C3%A1rase%20la%20emergencia%20en%20materia,provincial%20competente%20o%20aquellas%20preexistentes>, consultado enero 20, 2021..
- Kymlicka, W. 1995, *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*, Clarendon Press, Oxford.
- Lenton, D. 2017, "De genocidio en genocidio. Notas sobre el registro de la represión a la militancia indígena", en: *Revista sobre los estudios de genocidio*, 12, pp.: 47-61.
- 2010, "Política indigenista argentina: una construcción inconclusa", en: *Anuario antropológico*, pp.: 57-97.
- 2004, "Discursos de diversidad", en: *Revista de Indias*, XIV, pp.: 313-348.
- s/f, *Nada que festejar*, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, en: http://investigacion.filo.uba.ar/sites/investigacion.filo.uba.ar/files/u6/Filo_Debate_Lenton.pdf, consultado enero 17, 2021.
- Marcilese, J. 2011, "Las políticas del primer peronismo en relación con las comunidades indígenas", en: *Andes*.
- Marroquín, A. 1972, *Balance del indigenismo, Informe sobre la política indigenista en América*.
- Marshall, T. 1950, *Citizenship and Social Class*, Pluto Perspectives, London.
- Ministerio del Interior Secretaria de Estado de Gobierno, 1967, septiembre, *Censo indígena nacional*, Buenos Aires.
- Nagy, M. 2018, "Un relato perdurable: la realización simbólica en el genocidio de los pueblos originarios en Argentina", en: *Revista de Estudios sobre Genocidio*, 13.
- Portantiero, J. C. 2003, "La consolidación de la democracia en sociedades conflictivas", en: *Crítica & Utopía*, 13, pp.: 1-6.
- Roca, I., y Abona, A. 2013, "El "Operativo Mitre": Desarrollismo y pueblos indígenas en la provincia de La Pampa durante la dictadura de Onganía", en: *Atekná [En la tierra]*, pp.:167-206.
- Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ). s/f, *Aprobación de los Convenios 87 sobre libertad sindical, 105 de abolición del trabajo forzoso y 107 sobre protección a poblaciones indígenas, tribuales y semitribuales de la Conferencia Internacional del Trabajo*, en: <http://www.saij.gob.ar/14932-nacional-aprobacion-convenios-87-sobre-libertad-sindical-105-abolicion-trabajo-forzoso-107-sobre-proteccion-poblaciones-indigenas-tribuales-semitribuales-conferencia-internacional-trabajo-lnt0001577-1959-11-10/123456789-0abc-defg-g77-51000tcanyel>, consultado enero 4, 2021.
- s/f, *Decreto reglamentario de la ley 23.302 sobre protección de comunidades aborígenes*, en: <http://www.saij.gob.ar/155-nacional-decreto-reglamentario-ley-23302-sobre-proteccion-comunidades-aborigenes-dn19891000155-1989-02-02/123456789-0abc-551-0001-9891soterced>, consultado enero 16, 2021.
- Tilly, C. 1995, "Citizenship, Identity and Social History", en: *International Review of Social History*, pp.: 1-17.
- Trejo, R. 2016, "La propiedad comunitaria indígena en el código civil y comercial: Una perspectiva desde la mirada de Elinor Ostrom", en: *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, X (16), pp.: 79-97.
- Trímoli, J. [2013] 1979. "La larga celebración de la conquista del desierto", Archivo virtual de la alteridad americana.
- Williams, B. 1993, "The Impact of the Precepts of Nationalism on the Concept of Culture: Making Grasshoppers of Naked Apes", en: *Cultural Critique*, 24, pp.: 143-191.