

El juego de identidades en la arena política

Análisis textual y contextual de la Ley del Indígena de la provincia de Río Negro

Autor:
Mombello, Laura Cecilia

Tutor:
S.I.

1991

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Licenciatura de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Antropológicas.

Grado

Tesis 6-4-28

Tesis
043
1843

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Filosofía y Letras
Carrera: Ciencias Antropológicas

Tesis de Licenciatura en Antropología Social

Laura Cecilia Mombello
L. U. 17.910.138

Buenos Aires, 10 de diciembre de 1991

EL JUEGO DE IDENTIDADES EN LA ARENA POLITICA
ANALISIS TEXTUAL Y CONTEXTUAL DE LA LEY INTEGRAL DEL INDIGENA
DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

I N D I C E

	Pag
INTRODUCCION	1
ANTECEDENTES HISTORICOS Y MARCOS LEGALES	4
√ El concepto de "Indio" ^{ind} en la generación del '80" a partir de la legislación nacional.....	5
Nación y Civilización:.....	9
Los Indios en el imaginario social de la generación del '80.....	22
Indios Amigos:.....	23
Indios no incorporados:.....	24
Indios de antes:.....	26
Indios sometidos:.....	28
La justificación de las acciones bélicas:.....	31
Evolución de las disposiciones legales que hacen a la posesión de la tierra a manos de los indígenas.....	34
a) Ambito nacional:.....	35
b) Ambito específico de la provincia en estudio:.....	38
ANALISIS DE CONTEXTO.....	48
√ El contexto nacional: los derechos indios.....	49
√ Río Negro: cuadro de situación.....	51
√ El contexto provincial.....	53
√ Los actores sociales.....	56

La Iglesia Católica Rionegrina.....	56
\ El Consejo Asesor Indígena.....	58
\ El Gobierno de la Provincia.....	61
ANÁLISIS DE TEXTO.....	63
El Litigio.....	64
\ Ley Integral del Indígena.....	74
Fundamentación.....	74
Antecedentes jurídicos.....	80
Texto final de la Ley Nº2287 - Integral del Indígena.....	81
1º De los Principios Generales.....	82
2º De la Autoridad de Aplicación.....	83
3º De la Propiedad de la Tierra.....	84
4º De Educación y Cultura.....	85
5º De la Seguridad Social, el Trabajo y la Salud.....	86
6º De la Vivienda.....	87
7º De la Comunicación Social.....	87
8º De las Disposiciones Generales.....	88
9º De las Disposiciones Transitorias.....	88
LEY Nº2287: UNA APROXIMACION ANTROPOLOGICA.....	90
Coyuntura y proyectos políticos.....	91
Relaciones de tipo interclase.....	99
Clase, Etnicidad, Nación: límites y proyecciones.....	106
Tipo de política cultural implícita en la Ley 2287.....	117

✓ A MANERA DE CONCLUSION.....	120
Utopías y Posibilidades.....	121
✓ BIBLIOGRAFIA.....	128
Fuentes.....	129
Bibliografía Citada.....	130
Bibliografía Complementaria.....	133

INTRODUCCION

A partir de este trabajo, nos proponemos indagar acerca de la relación entre grupo étnico y Nación. Elegimos para abordar la temática la forma en que dicha relación se traduce a través del discurso jurídico.

Entendemos que la amplitud del tema escapa a los límites propios de este trabajo, por lo tanto intentamos una aproximación al mismo partiendo de un estudio de caso. Esto nos permitirá plantear las preguntas que a grandes rasgos, reflejan la problemática intrínseca de dicha relación.

El caso elegido se circunscribe al análisis de la Ley Integral del Indígena de la Provincia de Río Negro. La misma es el resultado de una controvertida negociación en la que entran en escena distintos grupos de interés; el tema que generará dicha controversia es la cuestión de las condiciones de distribución de las tierras en la Línea Sur. Los grupos podrían ser englobados en dos grandes categorías, los representantes de la comunidad indígena y los representantes del gobierno provincial.

La comunidad indígena a la que se hace referencia está conformada por mapuches que se encuentran nucleados en el Consejo Asesor Indígena (CAI), mientras que el gobierno provincial actúa desde el Poder Ejecutivo y Legislativo.

Partimos del análisis de los textos que hacen al proceso de desarrollo de la Ley (proyectos, anteproyectos, leyes

complementarias) para lo cual tendremos en cuenta las foras jurídico-políticas que se hacen explícitas. Al mismo tiempo intentaremos dar cuenta de los acontecimientos contingentes que enmarcan este conflicto. Nos referimos concretamente a los procesos históricos acotados.

Que el presente trabajo se encuentre abocado al análisis de una ley indígena implica considerar, por un lado la problemática que encierra el tema del derecho y su relación con las estructuras políticas. En este sentido la Ley en cuestión emerge como la arena en la cual se encuentran grupos que sustentan intereses en pugna, lo que evidentemente implica conflictos de poder subyacentes.

Por otro lado debemos sopesar las problemáticas específicamente de corte étnico. Para lo cual nos ocuparemos de rescatar los puntos que consideramos más relevantes, particularmente el referido a las relaciones interétnicas. Ubicaremos teóricamente a éste tipo de relaciones e intentaremos dar cuenta de sus interconexiones o yuxtaposiciones con otras formas de relación. Consideraremos de manera especial a las de tipo interclase por ser estas explicitadas en el texto de ley.

A partir de este contexto tendremos por objetivo: 1) analizar la relación entre grupo étnico y Nación, a través del discurso jurídico; visualizarla a partir de la Ley Integral del Indígena de la Provincia de Río Negro, 2) recorrer cronológicamente el proceso que lleva a la sanción de la Ley, 3) investigar las

posibles conexiones entre las relaciones interétnicas y las relaciones interclase, y 4) dar cuenta de las distintas propuestas de políticas culturales, considerando sus respectivas proyecciones y viabilidad.

Con este fin el trabajo constará de cinco capítulos. El primero tendrá por objetivo introducirnos en la temática a partir de una sintética reseña histórica que abarca tanto las conceptualizaciones acerca del "indio", como los antecedentes legales referidos a la problemática de la tierra.

En el segundo intentaremos dar cuenta del contexto contemporáneo en el que se desarrolla el conflicto, las causas que lo producen, y la posición tomada por los distintos actores sociales que participan directamente del mismo.

El tercer capítulo estará dedicado a la exposición de los abatares por los que atraviesa el litigio y por la explicitación de los puntos evaluados como sobresalientes de los textos acerca de la normatividad.

En el cuarto intentaremos realizar una aproximación analítica de carácter específicamente antropológico, de los textos en base al contexto en el cual fueron generados.

Finalmente la quinta parte estará destinada a presentar las limitadas conclusiones que el presente trabajo permita formular.

ANTECEDENTES HISTORICOS Y MARCOS LEGALES

Creemos importante a los fines de este trabajo, rescatar del baqaje histórico nacional, las diferentes conceptualizaciones que se hicieron acerca de lo que se entendía por "Indio". El proceso de transformación que sufre el concepto y la carga simbólica que conlleva, son el resultado de las ideologías dominantes en cada momento histórico. Sin embargo hay que tener en cuenta que dichas ideologías son parte estratégica de las políticas llevadas adelante desde el poder hegemónico, parte estructural del devenir histórico y resultan en políticas indígenas determinadas.

El concepto de "Indio" en la generación del 80 a partir de la legislación nacional.

Acotaremos el análisis al periodo histórico que abarca desde 1880 a 1890, y que se conoce como generación del 80, consideramos que es el más relevante ya que durante el mismo se consolida un modelo de país que predominará tendiendo a la formación de una organización nacional hegemónica. Consideraremos solo las conceptualizaciones que aparezcan sobre el tema y hagan referencia específica a la zona en estudio. Al mismo tiempo basaremos el análisis en diarios de sesiones del Congreso Nacional de la época, por considerar pertinente encuadrarlo

dentro del discurso jurídico a través del cual se relacionan los grupos étnicos ("Indios") y la nación (postura oficial que se expresa desde los poderes legislativos y ejecutivos).

Comenzaremos con un pantallazo de la política interna para encuadrar cronológicamente los nombres de algunas figuras y partidos políticos. Podemos señalar como punto de partida del período que nos ocupa al gobierno de N. Avellaneda. Su presidencia comienza en 1874, luego de sofocar la rebelión encabezada por B. Mitre. Adolfo Alsina, su Ministro de Guerra y Marina, hombre fuerte de su gobierno y jefe del Partido Autonomista en el poder, fue el encargado de orientar las políticas consiliadoras con la oposición mitrista (Partido Nacionalista), sobre todo cuando los autonomistas de Buenos Aires se dividen entre los que apoyan a Alsina y los seguidores de Aristóbulo del Valle (delvallistas), que se revelan contra el ministro. Entre las políticas de acercamiento a Mitre se destacan la ley de amnistía de 1875, y finalmente nacionalistas y autonomistas, las dos ramas del viejo Partido Liberal, celebran en 1877 la llamada Conciliación. Esto hace que los delvallistas rompan definitivamente con Alsina y funden el Partido Republicano.

Consecuentemente con la Conciliación, Avellaneda incluye ministros nacionalistas en su gabinete, y los dos partidos conciliados presentan una candidatura común para la Gobernación de Buenos Aires: la fórmula Tejedor (Carlos)-Moreno (José, M.).

autonomistas independientes que resultan electos. El candidato obligado para las elecciones presidenciales del 80 era el Ministro Alsina, quien con solo llevar a término la Campaña del Desierto, se transformaría de caudillo porteño en figura nacional, y si resultara electo gobernaría al frente de un ministerio de coalición y apoyado por un Congreso de autonomistas y nacionalistas conciliados. Pero este futuro de paz completa se frustra por la sorpresiva muerte de Alsina el 29-12-1877, echándose a perder también la Coalición.

J.A.Roca, autonomista, pasa a ocupar la cartera de Guerra y Marina. Por el momento gozaba de un gran prestigio militar, pero no de trascendencia política. Avellaneda vuelve a renovar su gabinete, agregando más mitristas para salvar la Conciliación, después de los enfrentamientos entre mitristas y autonomistas en Corrientes, que a partir de allí es intervenida por el Gobierno Federal.

Debido a una enfermedad Roca se hace cargo de la cartera recién en junio de 1878. Entre tanto, su cuñado y Gobernador de Córdoba, M.Juarez Celman, organiza una Liga de Gobernadores que apoya la candidatura de Roca para la presidencia, en oposición a la de Tejedor, sostenida por republicanos y autonomistas de Buenos Aires. Roca por su parte se dedica a terminar la Conquista del Desierto iniciada por Alsina, apareciendo así también como su sucesor político a partir del 9-7-1879, fecha oficial del fin de la campaña. Bernardo de Irigoyen, D. Rocha y A. del Valle

abandonan sus pretensiones presidenciales para apoyarlo, junto con los viejos alsinistas y los autonomistas "puros", bonaerenses que rechazaban a Tejedor.

Al mismo tiempo, Avellaneda nombra a D.F.Sarmiento Ministro del Interior. Esto trajo la ruptura definitiva de la Conciliación, y también un alejamiento entre el Presidente y Roca. Sarmiento promueve su propia candidatura, apoyada por A.del Valle y los republicanos. Los enfrentamientos que se suceden con la Liga de Gobernadores lo obligan finalmente a renunciar al Ministerio del Interior, y también debe renunciar Roca. Avellaneda renueva enteramente el gabinete con autonomistas "puros", colocando en Guerra y Marina a Carlos Pellegrini, abogado que pasa a ser el hombre fuerte del gobierno. Mitre y los nacionalistas vuelven a ser oposición absoluta, y Tejedor continúa movilizando tropas ("rifleros" civiles adiestrados en el Tiro Nacional recientemente creado).

Por fin, el 17-2-1880, Avellaneda y Tejedor acuerdan el desarme. Los rifleros regresan a casa pero no es más que una tregua, ya que no se disipa la tensión entre los distintos bandos. En la misma semana los cuerpos de línea que habían sido llamados a la Capital revistan ante el presidente y el Ministro de Guerra para volver a sus guarniciones en la frontera. Desfilan el 1º, 7º, 10º y 11º de Infantería; el 1º y 12º de Caballería y un regimiento de Artillería, todos veteranos de la "expedición a Río Negro". Pero cuando pasa el 8º de Infantería, los soldados

que son indios de pelea "remontados", es decir, destinados por la fuerza tras la conquista del desierto, son atacados , quedando algunos de ellos heridos de sable y bayoneta. Se había extendido el rumor de que adrede habían incorporado indígenas para castigar a Buenos Aires con robos y saqueos. Este hecho es significativo en sí por el grado de alteridad conferido al indígena, al que el gobierno no puede, aunque aparentemente lo intenta, presentar en el imaginario colectivo como un miembro de la misma sociedad, como miembro del ejército, es decir "defensor del orden", y mas aún en esta ocasión del enfrentamiento con Tejedor, como "sostenedor del poder nacional" contra la autarquía provincial. Si ya no es considerado un enemigo organizado capaz de impedir el "avance de la civilización argentina", tampoco se le puede permitir el acceso individual al espacio urbano sin correr graves riesgos.

El 11 de abril se celebran las elecciones. Tejedor obtiene la mayoría de electores en Buenos Aires y Corrientes, decidido a oponerse con las armas a la elección de Roca, que triunfa en las demás provincias. Buenos Aires entra en guerra civil.

A partir del pantallazo de los sucesos históricos considerados más relevantes, para situar contextualmente a los inicios de los años 80, intentaremos una somera descripción de la carga simbólica en esa época de algunos conceptos claves.

Nación y Civilización:

En principio es necesario señalar que el concepto de Nación sostenido en la década del 80, se basa en el modelo norteamericano, y es inseparable del de Soberanía. Al mismo tiempo se asimila al concepto de Estado.

Efectivamente, O. Oszlak (1982) afirma que durante el proceso de constitución estatal en nuestro país, se promovió una equiparación de la Nación con el Estado, lo que significa que no se puede por ejemplo, tener derechos políticos (ciudadanía) en la argentina y una nacionalidad (legal) diferente, ni una representación jurídico-política institucionalizada por pertenencia étnica (Briones 1990), ya que la concepción decimonónica del Estado Buergués es fuertemente unificadora y negadora de la diversidad sociocultural interna.

Una de las preocupaciones centrales de los políticos del 80, según Botana, es la conformación de un "espacio nacional". En este sentido puede advertirse la profusión de referencias, por ejemplo en el discurso del Presidente Avellaneda, a las comunicaciones, los transportes, la prensa, y en consecuencia lo que podríamos llamar "nacionalización de las políticas regionales". Avellaneda es consciente de que se está efectuando la conformación del Estado y define la suya como "la tarea de formar una Nación próspera y libre, creando al pueblo mismo y constituyendo su gobierno" (S 1880, 1/5). La "creación del pueblo mismo" se hará a través de lo que podemos llamar políticas de población, que incluyen: política inmigratoria, política

indígena, política de urbanización, política de colonización del interior, etc. Un ejemplo de estas políticas interrelacionadas de población es el anuncio de Avellaneda, en este mismo discurso, de que ha decretado el "licenciamiento de los indios amigos que existían en las diversas fronteras", porque mediante las raciones se favorecía la perpetuación de "su organización en tribus" (incompatible con el modelo de Estado buscado), y porque así las partidas destinadas a su racionamiento podrán ponerse a disposición del Comisario de Inmigración para que traiga cien mil nuevos habitantes al chaco.

Natalio Botana destaca, entre los mecanismos de subordinación de los gobiernos locales al poder político nacional, la disolución de los ejércitos provinciales, y por consiguiente, la pérdida de "este típico atributo de la soberanía externa". Esta centralización del poder de coacción sufrió también largos debates en 1880, ya que el problema se complejizaba por el destino que se daría a los soldados actualmente en servicio, y por la extensión que se daría a la Ley, es decir si se considerarían comprendidos en la prohibición a las Guardias Nacionales, Cuerpos de Bomberos, etc.. En la fundamentación del Poder Ejecutivo Nacional, precisamente se advierte la inquietud por la posibilidad de existencia de "catorce ejércitos irregulares" (ya que catorce son en ese momento las provincias) (S 1880, 25/9).

Botana afirma que en este período la clase gobernante intenta

fundar una nueva sociedad, un sistema político nuevo, dentro de un orden tradicional, siguiendo la fórmula alberdiana de conjugación de liberalismo y conservadorismo. Lo nuevo eran las instituciones nacionales centralizadas, lo viejo y rescatable, los sistemas de autoridad tradicional como la Iglesia, en tanto y en cuanto no compitiera con el poder civil nacional, y las autoridades provinciales. Podríamos agregar que esta amalgama de liberalismo y conservadorismo se manifiesta también en los signos que se exaltan para caracterizar los nuevos tiempos: por un lado los símbolos del progreso, entre los cuales se destaca seguramente el ferrocarril; por otro la búsqueda de figuras representativas de la Nación. Así entre mayo y septiembre de 1880, el Congreso sanciona la repatriación de los restos de San Martín, la celebración solemne del centenario del nacimiento de Rivadavia (considerado siempre como ejemplo de gobierno) y la restauración de la Casa Histórica de Tucumán. Estos son ejemplos de símbolos que condensan valores e ideales políticos diferentes, pero tienen en común su significación como intentos de creación de una historia "nacional".

En cuanto a la cuestión de la "nacionalidad", la misma puede referirse a la calidad de Nación de una entidad política, la cual se lograría mediante su organización al modo cecimonónico. Aquellas entidades que no se organizaran de dicha forma (en nuestro caso, poblaciones indígenas) no serían naciones. Al mismo tiempo, la "nacionalidad como variable clasificatoria de los

individuos, queda ejemplificada en las declaraciones del entonces Presidente Roca quien exalta "las cualidades nativas del ejército argentino" (S 1881, 8/5) para elogiar la lucha contra el indio. Por contraste, los indios formarían un ejército extranjero.

Con el mismo criterio (armas argentinas-indios sin nacionalidad), el proyecto de creación del Departamento Nacional de Inmigración, Colonias y Agricultura, de 1883, preve la entrega en propiedad de 100 Ha. a "toda familia indígena que se someta o sea sometida a las armas nacionales".

Por su parte, y conformando este mismo ideario acerca de la extanjerización del indio, Avellaneda justifica los gastos realizados en la Campaña por Roca diciendo que "Era menor el número de subditos ingleses que el rey Teodoro tenía sometidos a la esclavitud, y la Gran Bretaña entró en la guerra de Abisinia para libertarlos, invirtiendo treinta millones de duros" (S 1879, 5/5). Parece que el indio es considerado tan extranjero, como los abisinios para los ingleses.

Esta conceptualización del indio como extranjero se extiende al otro lado de los Andes. Efectivamente creemos profundamente significativo que en Chile se pronunciara el discurso opuesto. La tesis formulada a principios del siglo XX por Ricardo Latcham, sobre el origen platense de los araucanos, pasaron a dominio público a través de libros escolares de historia (Bengoa 1985:13). Así, tanto de este como del otro lado de los Andes, los araucanos serían siempre de origen extranjero.

Sin embargo, el conferir al indio un origen extranjero, implica necesariamente reconocerlo como parte de una Nación diferente pero equiparable a la Argentina?. Veamos:

E. Zeballos, diputado por Buenos Aires, escribe en 1883 "Callvucurá y la dinastía de los Piedra", dedicado a Roca. En dicha obra presenta permanentemente a las facciones en lucha como naciones diferentes, aunque en ningún momento admite explícitamente que los indígenas puedan componer una entidad políticamente autónoma. Por ejemplo, dice que Villegas, cuando Roca ya es presidente de la República, "triunfa, pero pierde la salud y lucha brazo a brazo con la muerte sobre extranjero suelo". Entonces a Namuncurá vencido, "la Nación le abre su hospitalidad redentora" (Zeballos 1981, t2:91). En la misma línea, el coronel Baigorria, que vivía entre los ranqueles, "accedió a repatriarse" a pedido de Urquiza, en 1857 (Zeballos 1981, t1:76). También utiliza la metáfora "moros y cristianos" para aludir a las partes (Zeballos 1981, t1:46), e interpreta que la intención de los salineros era "la supresión de los jefes de frontera, y entenderse directamente de gobierno a gobierno" (Zeballos 1981, t2:58).

Respecto de Zeballos, se nos presenta el problema de que pese a que exprese lo contrario, algunos títulos de obras como "Viaje al país de los araucanos" sugieren un reconocimiento implícito de la existencia de naciones diferentes dentro del mismo Estado. Sin embargo este título parece más bien retórico, donde los "otros"

están bien recortados, y su "otredad" está condensada en la idea de país. Gal (1989) destaca la necesidad de analizar la contribución de los etnógrafos al discurso dominante, por ejemplo a través de las convenciones lingüístico-literarias por las cuales se crea la autoridad en los textos etnográficos. Si tenemos en cuenta que Zeballos presenta en todo momento sus opiniones sobre los indígenas, que siempre denomina "araucanos", como "científicas", resulta importante recordar el trabajo de Clifford (1988), según quien "el modo predominante de la moderna autoridad del trabajo de campo" se resume en la frase "Estas allí... porque yo estuve allí". Un título como "Viaje al país de..." podría tener como objetivo la afirmación de la autoridad de quien escribe.

Con respecto a la ambigüedad en el discurso sobre la utilización del concepto de Nación, es interesante la información que trae Williams. La misma se refiere a la forma en que Disraeli, ministro británico de tendencias conservadoras, figura clave en la política imperialista victoriana y muerto en 1881, utilizaba el concepto de Nación. En primer término se refería a "las dos Naciones" para significar a la de los privilegiados y los no-privilegiados en su sociedad. En segundo término, por Nación entendía tanto un grupo social diferenciado como los ciudadanos de un territorio políticamente definido; entidades estas que si coexistían en un mismo territorio podían ser mutuamente excluyentes o no (Williams 1989: 412). Queda por saber

en que medida esta polisemia advertida en uno de los centros mundiales de proyección de la ideología política del '80 es compartida por los legisladores argentinos.

Durante el debate que gira en torno a la eficacia de las colonias formadas con indios sometidos, el diputado Pereira recuerda que "es sabido que a las colonias de Santa Fé, compuestas de europeos de hombres que saben leer y escribir, se les dio tres años de plazo para que hiciesen sus ensayos; y no comprendo por qué, tratándose de una colonia formada de los elementos de que está formada, no se le había de dar la misma ventaja." (D 1882, 9/9). Aquí resalta, por un lado, la identificación que se hace entre europeos y alfabetismo, relación probablemente no comprobada; en segundo lugar, el argumento no se dirige a solicitar un acto de justicia, o de rentabilidad económica, sino más bien de caridad, ya que el salvaje no goza de las ventajas inherentes al europeo.

Es llamativo el discurso que el Perito Moreno refiere haberle dicho a Sayhueque para obtener permiso para visitar Nahuel-Huapi: "Le hablé largamente a Sayhueque de los Incas, ponderándole sus riquezas, y diciéndole que todos éramos hermanos e hijos del Sol, que ya no había Españoles; y que los argentinos éramos tan indios como ellos, aunque de distinto color y costumbres, agregando que todos habíamos nacido en la misma tierra." (Moreno 1976. Anales de la Sociedad Científica Argentina). En este caso, se trata de indios aún no sometidos. Queda por saberse si éste era el

verdadero pensamiento de Moreno, o un discurso estratégico, ya que en realidad, dice que todos somos "hermanos", "indios", pero no "ciudadanos"; y opone los "argentinos" a "ellos" (los indios). Aparte del interrogante que podemos plantearnos, acerca de para qué Moreno le habló a Sayhueque de los Incas, pudiendo haberse referido simplemente a los indios americanos en general, o manzaneros en particular, es innegable el parecido con el "mito de origen" (Williams) sustentado por el discurso independentista de 1810. Siendo, las categorizaciones sociales, situacionales, al entrar en juego el español como conquistador, el criollo tiende a identificarse como "nativo" o "autóctono", y busca sus raíces en lo que considera exponentes más altos de civilización autóctona.

Contribuye a enfatizar la nacionalidad para oponer "criollos" o "nativos" a extranjeros, el hecho que precisamente en este momento histórico algunos se sienten en minoría frente a la enorme masa inmigratoria que reside o pasa por Buenos Aires. En cambio si la variable en juego es el "progreso", la separación se efectúa mediante el énfasis en un criterio de tipo racial, identificando "raza blanca" con "civilización".

Sin embargo existía entre los legisladores, otra línea de opinión que consideraba argentinos a los indios, aún a los "no-sometidos". A estos se les planteaba el problema de la obediencia de los indios al Poder Ejecutivo Nacional. Aparentemente, su "indianidad" no los exime del acatamiento a las leyes nacionales. Por ejemplo, el senador Santiago Baibiene elogia el dominio del

gobierno de Corrientes frente a "los desmanes de tribus errantes, que a título de naturales trataban de independizarse de sus legítimas autoridades." (S 1881, 16/9). Es decir el proceso de homogenización que requiere la constitución del Estado-Nación impone la inclusividad de las lealtades cívicas respecto de las étnicas.

Los pares de oposición que entran en juego, se relacionan con los distintos intereses que se defienden. Así, de la misma manera que se enfatiza la oposición entre argentinos/extranjeros, cuando se debate el control del poder político; cuando la categoría en juego es la "civilización" como ideal liberal, argentino y extranjeros pasan a conformar un mismo vértice de la oposición, contra todo tipo de barbarie. Comprobamos una vez más la naturaleza situacional de las categorías sociales.

Aunque existen diferentes posturas entre los conservadores y los liberales con respecto al punto de referencia tomado para la homogenización social. Los conservadores la buscarían entre todos los habitantes de país, en oposición a los países extranjeros. Los liberales la buscarían para esta y todas las naciones "civilizadas" contra la "barbarie", y por lo tanto tolerarían la libertad de cultos, por ejemplo, para todos los habitantes que representen "un tipo de civilización". Esta diferencia entre liberales y conservadores, se relaciona con el mito de origen (en el sentido de Williams 1989) que sustenta ambos modelos. Para los católicos el origen de la Nación argentina debe buscarse en la

conquista española y la evangelización católica. Para los liberales, estaría situado en un futuro cercano, por medio de la homogeneización con la civilización universal.

El aporte hecho por Williams, consiste en el reconocimiento de que el establecimiento de una categorización étnica "es una característica fundamental del proceso de construcción de una nación, dentro del cual la creación de la homogeneidad a partir de una realidad heterogénea es un objetivo ideológicamente definido (...). En este proceso de construcción de la nación a través de la creación racial la «sangre» de algunos ciudadanos corre por el cauce principal («mainstream») de la sociedad civil, acreditándose la fundación del Estado, mientras que la de otros se derrama por el suelo". Se crea así una frontera "entre el «mainstream» y las unidades categoriales periféricas a este orden social imaginado." (Williams 1989: 428-437).

Otro concepto fundamental ligado al proceso de construcción del Estado es el de "civilización", porque representa el ideal al que se quiere llegar, y su definición puede explicar algunas características de la transformación que se intenta hacer, y por qué se justifican algunas acciones.

Aristóbulo del Valle, senador por Buenos Aires, al oponerse a la campaña al Chaco en 1884, habla de los derechos de la civilización sobre la barbarie, aunque critica duramente los "excesos" de la ocupación militar de la pampa, el exterminio, la trata de esclavos, etc. En este contexto se refiere a la Campaña

al Desierto de esta manera: "...cuando se trata de la conquista de la pampa Sur, podía decirse: hay una necesidad de la civilización; necesitamos poblar aquellos territorios, no solamente porque debemos poblarlos, sino como un medio de defensa, porque mientras los indios de la pampa del Sur estén donde se encuentran, la propiedad y la vida de los habitantes de la campaña se encuentra amenazada, no bastando a resguardarla la línea militar de la fuerza de la Nación." (S 1884, 19/8). De este modo se justifica la homogeneización de todos los grupos en el Estado-Nación. Vemos como se busca identificar el «mainstream» nacional con el universal-civilizado vs. la barbarie, si bien se reclama el respeto por los derechos humanos..."allí donde la civilización no requiera la imposición de sus derechos, que son los de sujetar los territorios de la barbarie para que la humanidad cumpla sus grandes fines" (S 1884, 19/8). En el mismo debate el senador por Santiago del Estero, A. Rojas opina que la frontera "que antes nos dividía de los salvajes [es] una línea de separación entre la civilización y la barbarie." (S 1884, 19/8).

Algo que salta a la vista es que la civilización no es un estado que los indios puedan lograr por sí solos, sino que debe imponérselo "el hombre blanco". Además representa, a veces, trabajo vs. ocio, pero también significa pasividad, obediencia, ausencia de rebeldía; se habla entonces de "reducirlos a la civilización", de "someterlos a las exigencias de la civilización", etc. Así, aunque los indios aparecen como

"equiparados a los ciudadanos argentinos, siguen representando la barbarie; mientras que los "verdaderos" ciudadanos argentinos serían los representantes de la civilización.

Las ambigüedades que presenta el concepto de civilización a través del discurso jurídico, pueden visualizarse en los discursos dados por los distintos legisladores referidos al tema. Por ejemplo, es recurrente la idea según la cual la civilización es para los buenos, así lo expresa entre otros Zeballos: "Se decía que estos indios debían ser tratados con arreglo a la civilización y a la humanidad, colocándolos bajo el amparo de las leyes que protegen a los habitantes de la República. Y yo debo decir que si fueran considerados habitantes del territorio y como tales sometidos al rigor de las leyes, habría sido necesario pasarlos por las armas, en la Pampa, sin forma de proceso, porque están en peor categoría que los salteadores mismos de caminos; y por consiguiente fuera del amparo que la civilización y la humanidad otorgan a los buenos habitantes de un país." (D 1882, 9/9). Zeballos insiste en el carácter precapitalista de la colonia, repite una y otra vez que los indios no trabajan, no siembran, sino que "bolean avestruces". Para Zeballos, aparentemente, civilización es sinónimo de organización social con legislación, o de economía agrícola (D 1882, 9/9).

Este criterio confunde civilización con progreso, y por ello se habla del derecho de la civilización a ocupar los territorios de la barbarie y del interés común a toda la humanidad en que así se

haga. Otro ejemplo es el discurso de apertura de las Sesiones de 1882 durante el cual el Presidente J.A. Roca dice que la misión del Ejército es proteger "la población de los territorios antes abandonados al salvaje y de que se apodera hoy la civilización en beneficio de la riqueza Nacional." (S 1882, 7/5).

Aparentemente, así como a los indios la civilización les llega de afuera, también la Nación debe tomar sus "fuerzas civilizadoras" de afuera. En el pasado, cambiando los elementos propios por los que impusiera España o la Iglesia Católica; en el presente siguiendo en todo el modelo norteamericano, dependiendo del capital inglés, o importando pobladores europeos. Las colonias de inmigrantes son "focos de civilización" que se espera irradien su buena influencia al resto de la región. Por ejemplo, en 1883 el Poder Ejecutivo Nacional presenta un nuevo proyecto de colonización oficial, ya que "el territorio desierto (...) reclama ciento cincuenta millones de habitantes" (D 1883, 12/10).

Los Indios en el imaginario social de la generación del '80.

Los "indios" (no se utilizaban en el ámbito parlamentario otros términos hoy ampliamente utilizados tales como "indígenas", "aborígenes", "población autóctona", ni mucho menos "mapuche" u otra terminología de clasificación étnica), se dividen, implícita o explícitamente, en sub-categorías tales como "amigos", "no incorporados", "de antes", o "sometidos". A veces se habla de

"nativos", pero en tal caso se usa en oposición a "extranjeros", y suele englobar a indios y criollos.

Indios Amigos:

Creemos que será útil para el análisis categorizar separadamente a aquellos grupos indígenas que colaboraron, en distintos momentos y de diversas maneras, con los sectores hegemónicos.

Los indios amigos son una presencia concreta, pero ante la que el Poder Ejecutivo Nacional y los legisladores tiene una actitud ambigua. Apenas terminada la "Campaña del Desierto", el 1/5/1880 (S), el Presidente Avellaneda anuncia su próximo licenciamiento, para ahorrar esa partida del presupuesto y destinarla a la Comisaría de Inmigración, y para evitar que se continúe "perpetuando su organización en tribus".

Esta política de quebrar la organización tribal no se dirige solo a los indios "amigos", quienes para ser así considerados, deben aceptar asentarse en un sitio otorgado y vigilado por la Comandancia de Fronteras, sino que también se propone como objetivo a corto o largo plazo respecto de los indios "no incorporados", identificados generalmente como nómades.

La "destribalización" no implica una política de integración entendida, en el sentido común, como anulación de las políticas étnicas discriminatorias, sino solamente la eliminación de la autoorganización indígena. Al respecto Williams afirma que "ser

destribalizado no es necesariamente ser empíricamente desetnicizado, es simplemente volverse invisible." (Williams 1989:412).

Aunque en 1882 Roca defiende la existencia de los "indios amigos", la alianza con ellos parece ser siempre problemática. En 1889, muchos años después de que, según Natalio Botana, Bartolomé Mitre fuera marginado del protagonismo político (Botana 1977:164), una alusión del diputado Mansilla sobre un hipotético monumento que merecería, provoca una lluvia de críticas, sobre todo del bando oficialista, a las actuaciones militares de Mitre, no a sus actuaciones políticas. Entre las más repetidas de las cuales, además de haber derramado "tanta sangre en Curupaití", figura el "haberse aliado con los caciques del desierto". Quizás la diferencia reside en que las alianzas de Mitre con Coliqueo y Catriel no se presentan como interés de la Nación contra la barbarie.

Finalmente debemos señalar que la presencia de "indios amigos" se ve siempre con un logro de la civilización y el buen gobierno, nunca como una estrategia indígena.

Indios no incorporados:

La categoría opuesta, aunque no explícita, es la de los indios "no incorporados".

Mandrini explica la ubicuidad de este indio "no incorporado", paradójicamente, por el intenso relacionamiento entre ambas

"sociedades". Por un lado, el indígena ocupaba y controlaba extensísimas porciones del territorio. Por otro, ambas sociedades (la india y la blanca) no conformaron mundos separados y aislados. Un complejo haz de relaciones vinculaba a ambos mundos a través de la fluctuante línea de frontera, el comercio era el eje de esos intercambios, pero con él se "filtraron" múltiples influencias culturales (Mandrini 1984:7). También son indios "no incorporados" los que comercian ganado con Chile y obtienen las riquezas que permiten realizar los malones. Podemos inferir que aquí se da un doble sentimiento de "no-control", ya que a la falta de gobierno sobre estos grupos por parte del Poder Ejecutivo Nacional, se suma su relación, aunque no sea de obediencia, con Chile. Schoo Lastra asegura que también los indios establecidos al este de la cordillera "eran la pesadilla de las autoridades de Chile" (Schoo Lastra 1928:102).

Así como los "indios amigos" pueden recibir elogios o críticas, estos indios no incorporados son siempre objeto de quejas, por su característica de "imprevisibilidad". En esta "no incorporación", (expresada como "salvajismo", "primitivismo", etc...), estaría la razón de sus semejanza con los caudillos, quienes "como ellos, hacían la guerra matando al vencido, recogiendo como botín su mujer y sus bienes y saqueando indistintamente, por necesidad o por hábito, así los pueblos de los correligionarios como de los enemigos" (Zeballos 1981, t1:70). Roca comparaba indios y gauchos en el sentido opuesto, "Su contacto permanente con Chile y la

mezcla de la raza europea han hecho tanto camino, que estos indios casi no se diferencian de nuestros gauchos y pronto tendrán que desaparecer por absorción." (Mensaje al Congreso del 14/8/1878, fundando el proyecto de traslación de la frontera de Río Negro). Según el marco provisto por Williams, se cree que en el futuro, la absorción de los individuos indios o mestizos por la raza blanca, sentará las bases para el desarrollo de la Nación (Williams 1989:432).

Indios de antes:

Las referencias a los indios del pasado se expresan generalmente como un problema superado, también hay algunas referencias a "grandes civilizaciones" extinguidas, y asociadas o comparadas siempre con lo incaico.

En este sentido el Presidente J.A. Roca fundamenta en 1881 el proyecto de creación de un Museo Nacional, en el mismo se determina que "las investigaciones deberán tomar por punto de partida las provincias del Norte y las sierras de Córdoba, donde por la tradición se conozca la existencia de grandes restos de razas y de civilizaciones antiguas", como "los Pirnas y los Incas" (S 1881, 13/9). Se intenta crear un mito de origen de la Nación a partir de las civilizaciones del Noroeste Argentino, utilizando la tradición y una "cincia nueva" como la Arqueología. En cambio, el contacto contemporáneo con las culturas de Patagonia y Chaco se desecha, aún como una de esas "condiciones

primitivas". Esta negación puede deberse a que no se las considere aptas para integrar un museo porque no son suficientemente antiguas, porque no corresponden al criterio aceptado de "civilización", o porque no se puede demostrar aún una superación decorosa de ellas.

Durante la década del '80, las referencias a los indios del pasado, enfatizan imágenes de anti-civilización tales como barbarie, atraso tecnológico, ocio, descontrol, desgobierno, etc. Las mismas se oponen a las categorías del inmigrante propietario y la tecnología, encarnada o cosificada en las obras públicas como el ferrocarril, o el telégrafo.

Por ello las acciones bélicas contra los indios se presentan como un medio para el reemplazo de éstos por el ferrocarril (que se asimila al progreso), por inmigrantes o por una "nueva clase" de indios, cuya transformación se le debe a las fuerzas armadas.

El propio Presidente J.A. Roca hacía referencia durante una alocución en el Congreso, al "vaciamiento" de la Patagonia, ya que "no cruza un solo indio..."; luego se aclara que éste, en realidad está reducido "por las exigencias de la civilización" (no necesariamente civilizado), y transformado en colono a la fuerza. Las tribus se sustituyen por colonias florecientes, y los salvajes pasan a ser "peones a jornal en la construcción de canales de riego" (S 1884, 6/5).

A estos indios del pasado se los considera totalmente extinguidos, Schoo Lastra explica que "la carencia del sentido de

propiedad, con sus consecuencias lógicas como la falta de estímulos para imponerse la Ley de trabajo, fue causa principal de su extinción". Luego cuenta que en los primeros días de nuestra vida independiente "se consideraba a los habitantes del Desierto como masas de población susceptibles de ser incorporados algún día al país en su vida civilizada", pero "la realización de tales ideas fué impedida por el recrudescimiento de los malones" (Schoo Lastra, 1928:54, 65 y 169).

Dardo Rocha, senador por Buenos Aires, atribuía la "conclusión" de los indios a sus propios desacuerdos y luchas internas (advirtiéndolo al auditorio sobre lo que podría ocurrirle a la Argentina de persistir en la guerra civil; S 1880, 11/9).

Indios sometidos:

En esta categoría quedan incluidos los destinados a trabajar en los ingenios, los repartidos en casa de familia como servicio doméstico, o los puestos en prisión hasta que se determine su destino.

El Presidente N. Avellaneda, al inaugurar las sesiones legislativas de 1879, antes de la realización de la Expedición a río Negro, la justificaba de esta manera: "El indio es un excelente soldado y ha entrado a llenar el cuadro de nuestros batallones. Puede ser un buen marino y actualmente se adiestran más de docientos en las maniobras subalternas de la marinería. El

indio es apto para todos los trabajos físicos y la provincia de Tucumán ha empleado quinientos en sus ingenios de azúcar y en sus obrajes. Las mujeres y los niños han sido distribuidos por las Sociedades de Beneficencia entre las familias." (S1879, 5/5). Evidentemente estos indios fueron capturados en campañas anteriores que no se especifican.

De entre las funciones para la cual se disponen indios, es de destacar su destinamiento a los cuerpos de línea. Aparentemente, se cree que las colonias reproducen la etnicidad, quizás a ello se deba la actitud general de promoción de colonias de inmigrantes y crítica a las colonias indígenas. Por este motivo se tiende a integrar a los indios en los cuerpos de línea, más que a organizarlos bajo un régimen de colonias. Esta incorporación se realiza de forma compulsiva y sin discriminar entre indios sometidos o auxiliares, pese a que los últimos ayudaron a someter a los primeros, y que ambos dependen del Ministerio de Guerra, aunque se proclame que son ciudadanos "en vías de civilización" (S 1884, 24/10).

En cuanto al repartimiento en casas de familia, las críticas se refieren, generalmente, a la crueldad de separar los hijos de sus madres. Sin embargo el destino más discutido, sea el establecimiento de indios en colonias agrícolas. Esto se debe a que se cuestiona el mejor aprovechamiento de las tierras que ocupan, y la capacidad de los mismos para desempeñarse en la agricultura.

Al respecto de este tema, en 1888 se debate un proyecto "de repartición de tierras y colocación de indios sometidos", presentado por la Comisión de Tierras Públicas. Este proyecto dispone la adjudicación, al sur del río Negro, de una legua al cacique Manuel Namuncurá, con prohibición de enajenarla por diez años; dos leguas para pastos comunes, y otras tres divididas en trecientos lotes de veinticinco hectáreas cada uno, a trecientas familias indígenas. A cada familia además se le otorgaría una subvención durante el primer año en dinero, arado, semillas y bueyes. Los indios que estuviesen destinados en el ejército deberían ser trasladados allí si lo solicitaran. Los indios "de buena conducta y laboriosidad" podrían recibir dos lotes. El cacique, además, recibiría "veinte animales yeguarizos y quinientos ovinos". El Poder Ejecutivo Nacional está obligado a instalar una escuela y una comisaría. Para obtener los títulos de propiedad de los terrenos, los indios deben cultivarlos. "La Ley de colonización regirá las colonias indígenas, en cuanto no se oponga a la presente." La gobernación de Río Negro debe "auxiliar" a los indios, y proveer un alcalde para los asuntos judiciales. Finalmente, se anuncia la próxima creación de colonias sobre el río Vlachetas, "para las tribus de Sayhueque y Requecurá."

Vemos así que, otro modo de lograr la sumisión de los indígenas, si no es posible su concenso, además de su disciplinamiento por el régimen militar, es la cooptación por el

sistema de premios al más docil, y el reconocimiento de jerarquías internas, a nivel simbólico, a través del otorgamiento diferencial de tierras al cacique y a los subalternos.

A medida que los indios dejan de representar una amenaza para la epopeya civilizadora que asume la generación del '80, comienza a persibirse una actitud positiva entre los legisladores hacia el indígena. Considerándolo como ciudadano con derechos y garantías similares a las del resto de los ciudadanos, que promete derivar en políticas más "igualitarias". Sin embargo, podríamos hipotetizar con R. Cohen, que cuando esto ocurre, algunas voces (como la de Zeballos, por ejemplo) asumen la tarea de "recordar" supuestas diferencias insalvables. En palabras de Williams (1989: 421): "[Las desigualdades entre los grupos étnicos] podrían ser creadas a través del esfuerzo de un grupo por mantener sus fronteras en trance de desaparición. Así, la preservación de la distintividad étnica se vuelve un factor de motivación fundamental en la estructura de las relaciones interétnicas. La etnicidad podría ser de tan alto valor positivo para los miembros de un grupo que la posible incorporación del otro, con pérdida de su identidad, puede provocar reacciones negativas que busque revivir y venerar la distintividad cultural que se está perdiendo."

La justificación de las acciones bélicas:

Con un enfoque más ampliamente contextuado, y contemporáneo, la

Expedición al Desierto se justifica, según se deduce del discurso de Avellaneda (S 1880, 1/5), por la extensión de tierras utilizables en ganado y cultivos y el "fin del problema indígena". Un año antes, cuando aún no se había realizado la primera fase, o Expedición al río Negro, predominaba el énfasis en la peligrosidad del indio, justificándose la campaña por el rescate de cautivos, y en el carácter de "botín" de los prisioneros que se tomaran.

A partir de 1881, la justificación de las campañas venideras pasa a ser la defensa de las tierras ya incorporadas a la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, por ejemplo en el proyecto de crédito al mismo para comprar "caballos para las fuerzas de frontera y gastos de la ocupación militar definitiva para la defensa de los territorio nacionales entre el Limay y el Neuquén." (S 1881, 22/10).

En 1882 Roca anuncia que se dispuso que las fuerzas de las antiguas línea de frontera se trasladen al centro del Territorio Nacional de la Pampa, y se instalen en los que fueron centro indígenas, para fundar pueblos sobre ellos (S 1882, 8/5). Es decir, los cuerpos de línea tienen un rol "civilizador", y al fundar pueblos donde los hubo, se eximen de justificarse ante posibles críticas por "vaciamiento" o "despoblamiento" del Sur del país. Roca agrega como justificación, la supresión de las fronteras interiores, la necesidad de poblar el desierto para afirmar su dominio y pacificar la región, y el acrecentamiento de

la riqueza pastoril (S 1880, 12/10). Un año más tarde, continúa encontrando motivos para la continuación de la campaña al considerarla beneficiosa para garantizar el comercio internacional, la colonización, la atracción de capitales extranjeros y el aumento de la renta inmobiliaria (S 1881, 8/5).

Finalmente en 1882, Roca considera "resuelta definitivamente la cuestión indios", pero justifica una vez más las campañas que se llevan a cabo, por la seguridad de las colonias establecidas y la fundación de pueblos (S 1882, 7/5).

Existen numerosas referencias a la cuestión de la soberanía y los conflictos limítrofes con Chile, en relación a las campañas bélicas contra los indios en el Sur. Guillermo Magrassi afirma que Roca aprovechó para iniciar la "Conquista del Desierto" el momento "en que el mejor armado Chile (que también pretende las tierras de los Tehuelche y Mapuche) tienen comprometidas sus fuerzas en su otra guerra (del Pacífico) contra Perú y Bolivia", y llama a esta "la mejor (y casi única) geopolítica de Roca" (Magrassi 1981:II). Recordemos que las relaciones diplomáticas con Chile estaban interrumpidas, presuntamente por la Guerra del Pacífico, ante la cual el gobierno argentino se mantiene neutral, aunque muchos de sus miembros expresan simpatía por la causa peruana.

Estas justificaciones podrían tomarse como una síntesis del proyecto liberal del '80. Las mismas serán la base y punto de partida, a raíz del cual se irán generando y evolucionando las

disposiciones jurídicas sobre el tema. Especialmente, conforman el antecedente obligado a tener en cuenta, a la hora de verificar el proceso normativo por el que atraviesa la cuestión de la tierra para indígenas.

Evolución de las disposiciones legales que hacen a la posesión de la tierra a manos de los indígenas.

En cuanto a la forma de distribución de la tierra, en términos generales, las leyes y normas fueron creadas una vez que la posesión de las mismas por parte de sus ocupantes era un hecho consumado. De alguna manera, legitimaban mediante la otorgación de títulos de propiedad la posesión de los predios sobre el que se acreditaba el derecho de usufructo y se había realizado mensura.

Se consideran "tierras fiscales", a aquellas que se encuentran desocupadas o que contando con ocupantes de hecho los mismos no pueden ejercer derecho de propiedad por no contar con título legalizado. Es sobre estas últimas que existe un caudal normativo específico. Las tierras destinadas a indígenas quedan dentro de esta categoría, es decir que en principio corren para ellas las mismas pre y procripciones que para las tierras fiscales en general. Existiendo en algunos casos (como en el nuestro), algún tipo de salvedad que haga referencia especial al tema.

En estos casos el criterio seguido por la jurisprudencia para el otorgamiento de tierras a indígenas, se corresponde con la

conceptualización hecha sobre estos grupos, en los distintos momentos históricos. Las mismas fueron generadas a partir del modelo creado por la generación del '80.

Nos introduciremos en la problemática partiendo del marco legal nacional, a fin de contar con el contexto necesario que nos permitiera encauzar el análisis particular de la provincia en cuestión.

a) Ambito nacional:

La problemática de la tenencia legal de la tierra por parte de los indígenas, es una cuestión tan antigua como la colonización del Continente Americano. Obviamente nuestro país no escapa a esta realidad, sin embargo realizar un análisis y compilación exhaustiva sobre la legislación que hace a la cuestión de la tierra en América, sería tema para realizar un trabajo exclusivo, así mismo correríamos el riesgo de dejar incompleto el tema si intentáramos hacer lo propio en lo que se refiere a la legislación nacional.

Sin embargo, es útil a los fines de este trabajo, tener en cuenta algunos puntos específicos de la legislación nacional sobre tierras en lo referido a la población indígena, a manera de antecedente y marco histórico.

Partimos del aporte hecho por Fischman y Hernandez sobre la cuestión indígena en el país, la cual atravesó por dos periodos según fue caracterizada por la Dirección de Información

Parlamentaria en 1985:

El primer periodo abarca desde 1854 hasta 1885, y es denominado como ofensivo-defensivo. Precisamente porque la legislación está centrada en aquellos aspectos que hacen a la lucha contra el indio y específicamente a la defensa de las fronteras interiores. Siguiendo esta norma, las tierras conquistadas pasaban a dominio del estado y éste determinaba en algunos casos la reserva de tierras para establecer nuevos pueblos, y el asentamiento de los indios que se rindieran. Durante este periodo la ideología dominante caracterizaba a los indios como "salvajes y bárbaros", ya que no accedían a subordinarse a los requerimientos de la civilización.

El segundo periodo está caracterizado como de sometimiento y colonización, el mismo se extiende desde 1886 hasta 1924, aproximadamente. El sometimiento es logrado a través de la acción directa contra los indios que no se hubieron adaptado a la civilización, mientras que a aquellos que se habían rendido se los recluía en las "colonias indígenas" creadas con el fin de reducirlos a la vida civilizada. Estas colonias se crearon lejos de los centros poblados ya que se consideraba inconveniente que convivieran con el resto de la población hasta no haberse civilizado totalmente. Para que esta adaptación a la nueva forma de vida fuera posible en los proyectos de ley se incluían planes de educación, los cuales eran encargados a órdenes religiosas para su ejecución y administración.

El sistema de organización en colonias y reservas sigue vigente en nuestro país, aunque en algunos casos fueron afectados parcialmente por la legislación nacional posterior y sobre todo por las leyes particulares dictadas por las provincias. En el nivel nacional la mayoría de los decretos y leyes promulgadas fueron prontamente derogados o no se aplicaron por falta de reglamentación.

Sin embargo cabe destacar la aprobación de la Ley Nº 12.636 que creaba hacia 1940 el Consejo Agrario, la cual incluía planes de colonización que tenían por objetivo impartir instrucción elemental y enseñanza de la religión católica para procurar su integración. A partir de 1945 el poder ejecutivo se propuso dictar una serie de decretos para atender a los requerimientos de la población indígena. Se establecieron las funciones de la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios, la cual mediante el decreto Nº 18.341 de 1949 expropió tierras en la provincia de Jujuy para la raciación de aborígenes.

Con los mismos fines se promulgó la ley Nº 13.560, ratificando el convenio de la Conferencia Internacional del Trabajo, sobre sistemas de reclutamiento de trabajo indígena. La Ley Nº 14.184, aprobada durante el segundo Plan Quinquenal, tomaba en cuenta en el apartado referido a Acción Social, la protección de indígenas, y la Ley Nº 14.252 se expidió sobre la creación de colonias-granjas para aborígenes. Por otra parte la Constitución de 1949 dejaba sin efecto las atribuciones otorgadas por el Congreso

sobre la conversión de los aborígenes al catolicismo. Un año antes se había creado la Comisión Permanente del Aborigen, con el objeto de legislar en base a estudios y conocimientos de la problemática, sin embargo la misma fue suprimida en 1955. Las acciones de gobierno de la Revolución Libertadora se caracterizaron por la desarticulación inmediata de lo actuado durante los periodos de los gobiernos constitucionales.

Recién en 1958 se dispuso nuevamente la constitución de un organismo específico denominado Dirección Nacional de Asuntos Indígenas, dedicado a la atención y protección del aborigen. Al mismo tiempo fue ratificado el convenio Nº 107 de la OIT, sobre la integración de poblaciones indígenas en países independientes, mediante la ley Nº 14.932, la que nunca fue reglamentada ni se creó el organismo de aplicación.

Años más tarde, se dispuso por el decreto Nº 3.998/65 realizar un Censo Nacional Indígena, con el fin de formular una política coherente y positiva. Otro hecho destacable, fue la ley Nº 20.738 promulgada en 1974, por la cual se transferían tierras a reservas mapuches de la Provincia del Neuquén.

b) Ambito específico de la provincia en estudio:

En la provincia de Río Negro, las tierras para aborígenes, fueron otorgadas a través de leyes sucesivas en calidad de reservas. Existen diez reservas, de las cuales solo dos no tienen ley provincial de creación. Estas leyes de reservas, establecen

que las fracciones por ellas contempladas son para la radicación exclusiva de sus actuales ocupantes, previéndolos para ellos, un usufructo gratuito y vitalicio. Se les está prohibido transferir sus derechos de usufructo, total o parcialmente a ningún título, ni tomar animales a pastaje, debiendo obligarse a explotar los predios con hacienda propia y cultivar quinta y huerta en la superficie y modo que determine el Poder Ejecutivo. A estas serias limitaciones, que dificultan de por sí el posible desarrollo económico, se le suma el hecho de que las fracciones otorgadas no estaban catastralmente determinadas mediante la mensura, salvo excepciones, lo cual favoreció la ocupación de tierras perteneciente a reservas por parte de los grandes y medianos productores, no indígenas, mediante el sistema conocido como la corrida de alambradas. Esta forma de usurpación de la tierra de las Comunidades Indígenas es definida por las comisiones de Asuntos Constitucionales y Legislación General, y, de Presupuesto y Hacienda; con motivo de fundamentar el proyecto de ley que crea la comisión de Estudio del Problema Aborígen ante la Legislatura provincial, de la siguiente manera: "La historia del aborígen en la Provincia y en el país es un poco la historia de la injusticia Señores Legisladores. A más de no recibir las medidas proteccionistas de gobierno que necesitaron, se quedaron sin las tierras que por derecho le pertenecían. Siempre estuvo atento el poblador adinerado que sin escrúpulos e incursionando en la frontera o en el terreno mismo del delito, tendió un

alambrado ilícito primero, hizo la mensura después y culminó finalmente el despojo con la escrituración a su nombre del inmueble que en el estricto sentido de lo justo no le pertenecía." (1984, 2/7)

Respecto de la legislación referida a las tierras fiscales, las cuales en la actualidad están ubicadas en la línea sur, son de destacar los siguientes artículos de la ley Nº 279 de Tierras y Colonias que data de 1971:

El Art 29, establece como principio fundamental el concepto que la tierra es un instrumento de producción, considerada en función social, para alcanzar los siguientes fines ... "a) La integración y armónico desarrollo de la provincia en lo económico, político y social. b) Que la tierra sea de propiedad del hombre que la trabaja, siendo asimismo base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad. c) El ordenamiento metódico y racional de la política demográfica que tienda a la expansión equilibrada de la población d) La radicación efectiva y estable de la familia agraria."...

El Art. 39, f), expresa que, facilitar a la mayor cantidad posible de actuales ocupantes de las tierras fiscales, la obtención del título de propiedad acordándosele seguridad jurídica y expansiones que garanticen su estabilidad y estimulen su trabajo e inversiones, siempre que acrediten condiciones de moralidad, idoneidad y capacidad técnica será uno de los puntos

esenciales de la política agraria.

El Art. 69, crea el instituto de promoción agraria (IPA), que oficiará como organismo de aplicación de la ley.

El Art. 109, determina que para formar parte del directorio del IPA es requisito entre otros ... "No registrar antecedentes probados de usurpación de la propiedad por transgresión a las normas de deslinde, amojonamiento y de tendido de cercas o alambrados, en especial respecto de las reservas para aborígenes." ... , otro de los requisitos exige acreditar una residencia mínima e inmediata de cinco años en la provincia y la condición de auténticos productores, ya que se trata de los representantes de las fuerzas de la producción.

El Art. 149, especifica cuales serán las funciones y deberes del directorio del IPA. El inciso 10) expresa que una de sus funciones será la de ejercer la administración y disposición de toda la tierra rural fiscal que por esta ley es asignada, como también de la que adquiriera por cualquier otro título, procediendo a su enajenación gradual y orgánica en unidades económicas a auténticos productores, con intervención de la dirección provincial del aborígen cuando se trate de tierras ubicadas en reservas. El inciso 16) especifica que otras de sus funciones será la de "mantener relaciones con instituciones internacionales de las que sea signatario el país, a fin de establecer convenios para la radicación de familias rurales inmigrantes."

El Art 289, dispone que ... "Las personas que se encuentren

radicadas en tierras del dominio fiscal o particular, en calidad de ocupantes de hecho, que carezcan de capital de explotación y eficiente aptitud de trabajo, que no perciban remuneración en dinero de acuerdo al estatuto del peón, aunque trabajen en relación de dependencia con cierta estabilidad, como también los que no tengan ocupación o no la tengan estable con un empleador, siempre que residan en el predio con su familia con relativa permanencia y lo aprovechen personalmente habiendo construido por lo menos una vivienda rústica e introducido ganado o animales de corral o cultivos indispensables para sus necesidades, tendrán derecho a la concesión en arrendamiento a precio de fomento, de un lote asistencial ubicado en la reserva de capacitación más próxima. En esta reserva se les estimulará y orientará con el aporte económico social y técnico del Estado a fin de alcanzar la capacitación necesaria para hacerse acreedores a la adjudicación de una unidad económica."

El Art. 339, Determina las condiciones en las cuales se debe encontrar un predio para fundamentar la expropiación, las más relevantes son las siguientes: Predios que exceden la unidad económica. Los inmuebles inexplorados. Los que se encuentren arrendados o en aparcería. Las explotaciones que perjudican la economía de conjunto (no especifica a que se refiere). Las sociedades que hagan de las transacciones sobre inmuebles actividad habitual de comercio.

El Art. 439, determina las condiciones necesarias para acceder

a: una unidad económica: Tener familia numerosa y apta para colaborar en el trabajo del predio. Estar domiciliado en la región. Contar con implementos agrarios. Ser argentino nativo o naturalizado o extranjero con residencia no menor de dos años .

El Art. 549, establece dentro de las obligaciones de los adjudicatarios ... "No arrendar, ni subarrendar, ni tomar hacienda o pastaje, ni ceder a título alguno los derechos sobre predio, ni constituir derecho real alguno sobre el mismo, ni subdividir o anexar la unidad económica, debiendo requerir para cualquiera de dichos actos la previa autorización del directorio."

El Art. 639, fija que el título de propiedad será otorgado una vez transcurridos los cinco años desde la ocupación del predio, sea esta anterior o posterior a la adjudicación, en caso que no se hubiera completado el pago se gravará el inmueble con derecho Real de Hipoteca por el saldo de precio y por un plazo máximo de 15 años.

El Art. 669, establece que una vez otorgado el título de dominio, el propietario deberá mantener la unidad económica en grado racional de productividad. Dicha obligación regirá para los sucesivos adquirientes sin término de prescripción. En su defecto las tierras podrán ser expropiadas por el I.P.A. con aprobación del Poder Ejecutivo, a cuyo fin se las declara de utilidad pública.

Existe un conjunto de normas complementarias de las cuales

resulta interesante destacar entre otras:

El decreto Nº 726 de 1980, en cuyo primer Art. expresa "En todos los casos que se efectúen transferencias de inmuebles fiscales en las plantas urbanas de los Municipios Rurales y Comisiones de Fomento de los Departamentos de San Antonio, Valcheta, 9 de Julio, 25 de Mayo, Morquenco, Pilcaniyeu y El Cuy, se eximirá a los adjudicatarios de pagar el precio de venta correspondiente." (hace referencia a las localidades de la Línea Sur).

La Ley Nº 1.452, del mismo año, en su Art. 24º, dispone la "Adjudicación directa al ocupante de hecho con mejora: El ocupante de hecho con mejora al momento de dictado de la presente ley ... será adjudicatario de la parcela que ocupa."

La Ley Nº 104, de 1959, sobre deslinde y amojonamiento, que permanece en vigencia habiendo sido modificados algunos de sus artículos, expresa en el Art. 1º, "Todo propietario u ocupante por cualquier título, de un inmueble rural, está obligado a deslindarlo y amojonarlo dentro de los cinco años de promulgada la presente ley."; en el Art. Nº 24, Dispone una multa para quienes alambren campos destinados a reservas aborígenes.

El decreto Nº 357, de 1967, explica los pasos a seguir en el caso que existan derechos controvertidos entre dos o más ocupantes de tierras fiscales. Para defender estos derechos es condición necesaria (de no contar con título de propiedad), presentar pruebas que acrediten su propiedad de hecho por

usufructo o arrendamiento.

La Ley Nº 1.232, de 1977, en el Art 19, establece que la desocupación de inmuebles de propiedad del Estado cuya posesión o tenencia otorgada a particulares bajo cualquier título, se hará efectiva mediante decisión fundada de autoridad administrativa competente.

Si efectuamos un análisis de los puntos hasta aquí detallados, con respecto al tratamiento que se le dió a la cuestión de la tierra, observamos en primer término, el entrecrusamiento entre las leyes que disponen predios para aborígenes y las reglamentaciones que determinan la forma de distribución de las tierras fiscales. En este sentido, existe un vacío en la legislación provincial, ya que por un lado las reservas se encuentran legitimadas por la ley que mantiene a los predios bajo la tutela del Estado. Y al mismo tiempo las leyes creadas para reglamentar la adjudicación de tierras fiscales no incluyen a las tierras aborígenes.

Partiendo de considerar a la tierra como un instrumento de producción, entiende que la misma debe estar en posesión de quien la explote. Con este fin, el IPA debe convertir a las tierras fiscales, en unidades económicas rentables, otorgándolas a auténticos productores. Al parecer las comunidades indígenas quedarían excluidas de esta categoría de auténticos productores, ya que de tratarse de tierras destinadas a reservas, se daría intervención a la Dirección Provincial del Aborígen, para la

adjudicación de las mismas. Al negar la capacidad de producir del indígena, el mismo queda totalmente imposibilitado de acceder a la adjudicación de una unidad económica. Esto conduce a considerar importante la radicación de familias rurales inmigrantes.

Así, la legislación referente a la distribución de las tierras fiscales, posterga la posibilidad de la población indígena de acceder al título de propiedad de la misma, al mismo tiempo, no favorece al pequeño productor en forma directa. En efecto, las posibilidades de autofinanciación de un pequeño productor, son sumamente limitadas en las contadísimas ocasiones en que existe. Por tal motivo es difícil que un pequeño productor cuente con implementos agrarios y con capital de explotación, como para tener acceso a adquirir el título de propiedad de la tierra que ocupa. La posibilidad otorgada por la Ley, según la cual estas personas podrían integrarse a un lote asistencial, con el fin de alcanzar la capacitación necesaria para hacerse acreedores a la adjudicación de una unidad económica, jamás fue implementada ya que no fueron destinados los fondos para cumplimentar esta acción. Sin embargo, aunque un pequeño productor acceda a la adjudicación de un predio, se encuentra desprotegido por la ley ya que la misma dispone que la tierra fiscal puede ser desocupada por la sola decisión de autoridad competente. Con esto las explotaciones llevadas a cabo en tierras fiscales, aún cuando gocen de cierto respaldo jurídico, quedan libradas a la

arbitrariedad de las decisiones políticas.

Evidentemente, la interpretación de las normas y las decisiones políticas no son generadas a partir de una objetividad aseptica. Muy por el contrario, las mismas son el resultado y se encuentran limitadas, por la contingencia histórica. Esto implica que para lograr un análisis de la problemática, tanto en su aproximación empírica como para enmarcarla en determinado fundamento teórico, es imprescindible dar cuenta del contexto espacial y temporal en el cual se desarrolla el conflicto que pretendemos analizar.

ANALISIS DE CONTEXTO

Nos ocuparemos de explicitar algunos hitos que consideramos relevantes de la política nacional y provincial, como así también de sentar precedente a grandes rasgos, sobre la conformación de la provincia de Río Negro.

Este encuadre nos permitirá interpretar la ingerencia de los distintos actores sociales en el conflicto. Los cuales, se ubican ante él partiendo de distintos intereses a defender que tienen que ver en parte con las características internas de los mismos. En sus formas participativas se reflejará en gran medida la estructura particular de cada uno de ellos.

Esto nos permitirá encarar luego, el análisis de los textos sobre la base de los antecedentes citados.

El contexto nacional: los derechos indios.

Sin duda no es casual que el debate sobre la cuestión indígena se abra a partir del año 1.983. Con la instauración de la democracia en el país, el tema de las minorías étnicas se ubica en el campo de las reivindicaciones que hacen a los derechos humanos.

La defensa de los derechos humanos tuvo su mayor auge durante la primera mitad del gobierno radical, la temática inundó la opinión pública al salir a la luz los delitos aberrantes cometidos por el pasado gobierno de facto.

Desde el estado nacional se organiza la CONADEP, la cual tenía

a su cargo la recepción e investigación de las denuncias sobre atentados contra los derechos humanos cometidos durante el último gobierno militar. Al mismo tiempo el propio Estado avala y lleva adelante desde el poder jurídico, una serie de medidas destinadas a condenar a aquellos que pudieran comprobárseles su directa participación en estos tipos de delitos. El juicio a la junta es quizás el ejemplo más evidente de la política llevada adelante por el estado nacional, en este sentido.

Sin embargo este lugar preponderante que se le dió a los derechos humanos no se acotó solamente a la problemática de las personas desaparecidas o torturadas durante la dictadura. El espacio cedido a las organizaciones abocadas al asunto tuvo un efecto colateral, quizás no del todo deseado. Estas organizaciones defensoras de los derechos humanos hicieron suyo el reclamo de grupos marginados y minoritarios, entre ellos el de las comunidades indígenas del país. Así el 14 y 15 de abril de 1984, en el Centro Cultural General San Martín y con el auspicio de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), se realizaron las "Primeras Jornadas de la Indianidad". Estas jornadas fueron organizadas por la Subcomisión para los Derechos del Indio de la APDH, y tuvo por objetivo principal la defensa de los derechos indios y la preservación y desarrollo de las comunidades indígenas, dando cumplimiento a los postulados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas.

En este contexto, la categoría de indio, apareció como una evidencia más de las condiciones marginales posibles. En tal sentido podía asimilarse al cúmulo de categorías sociales cuya carga simbólica se encuentra fuertemente marcada por la disragación, la postergación y el aislamiento.

Río Negro: cuadro de situación

El río Negro divide transversalmente a la provincia del mismo nombre en dos zonas. La zona norte o zona del Valle, es parte de la región del Comahue, la cual comprende la provincia de Río Negro, Neuquén y el partido de Patagones, al sur de la provincia de Buenos Aires. Y la zona sur, también llamada Línea Sur, que es parte del desierto patagónico y se extiende hasta el extremo sur del país.

La zona del Valle se divide en tres subareas que se corresponde con el cause del río, de oeste a este encontramos el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, el Valle Medio a la altura de CHoele CHoel y el Valle Inferior que llega a Viedma. Esta area se encuentra en el décimo lugar con respecto a la concentración humana del país. La zona más fértil y productiva corresponde al Alto Valle. El asentamiento de la población inmigrante en el lugar, comenzó durante la expedición contra los primeros pobladores (la llamada "campaña del desierto") en 1879 al fundarse el pueblo y fuerte General Roca (Vapnarsky, C.1987: La formación de un área metropolitana en la Patagonia).

El desarrollo de esta área, llegó más tarde con precarias obras de riego y con el ferrocarril. Efectivamente a fines de siglo y por razones de defensa, el Estado impulsó al capital británico a extender hasta el Alto Valle la Línea del Ferrocarril Sud, que ya unía Buenos Aires con Bahía Blanca. A partir de 1910 el Estado emprende la construcción de un sistema integral de riego cuya obra fundamental estaría concluida hacia 1930. Para este momento habría culminado lo que se conoce como "ciclo de la alfalfa" y comenzó el "ciclo de la fruticultura" al iniciarse, con la activa intervención de la empresa ferroviaria inglesa, la rápida expansión de perales y manzanos cuyo producto se destinó principalmente, como antes la alfalfa, a la exportación. Esta intensa actividad económica, llevó al surgimiento de una incipiente industria, que con las políticas económicas seguidas desde el gobierno de facto hasta la fecha, quedó sumida en una severa crisis.

El reverso de esta área caracterizada por su fertilidad y posibilidades productivas está dado por el desierto. La Línea Sur ocupa toda la porción sud-sudoeste de Río Negro comprendiendo 114.000 Km, lo que representa el 60% de todo el territorio provincial, en donde habitan solo 32.000 personas, con una densidad promedio de 0,3 habitantes por Km. De estos, 13.700 personas, es decir el 43,7% sobreviven "sin satisfacer sus necesidades básicas", según datos del INDEC. Hay en la zona cuatro poblaciones importantes: Ing. Jacovacci (4.000 Ha.),

Valcheta (3.000 Ha), Los Menucos (1.700 Ha) y Maquinchao (1.300 Ha); y numerosos parajes aislados y lejanos de lo que constituye el eje de la Línea Sur. El mismo está dado por la vía férrea que va de San Antonio Oeste a San Carlos de Bariloche, y la ruta de ripio N923 que corre junto a ella.

En esta dilatada región de clima riguroso y suelo árido, la ganadería ovina extensiva es la principal actividad económica, caracterizada por una desigual distribución de la tierra. El 5% de los productores ocupan más del 30% de las tierras, con campos de más de 10.000 Ha, mientras que el 20% de los pobladores ocupan el 3% de la tierra. A esta franja de pequeños productores le afecta particularmente, el deterioro de la explotación lanera, dado especialmente por la poca extensión de tierra de cada productor, el retroceso tecnológico y la deficiente comercialización.

Entre el 40 y el 50% de las tierras son fiscales. Al margen de esta actividad se explotan precariamente algunos yacimientos minerales.

El contexto provincial:

Inmersa en esta situación nacional, la Provincia de Río Negro, se encontraba también gobernada por representantes de la Unión Cívica Radical, cuando una catástrofe climática puso de manifiesto el grave y viejo problema de la distribución desigual de la tierra en la Línea Sur.

La intensa nevada de junio y julio de 1.984 y el posterior deshielo, matan aproximadamente unos 700.000 animales , entre ovejas y cabras (Diario: Río Negro, 2-7-1984). Esta situación es sumamente grave, ya que la explotación del ganado ovino es la fuente de ingresos primera y en la mayoría de los casos única, es decir, constituye la base de la subsistencia. Ante esta realidad el gobierno provincial declara la zona en estado de emergencia, lo que implicó no solo asistencia inmediata a los parajes que habían quedado aislados, sino que también incluyó lo que se denominó el "Plan Ganadero". El mismo tenía por objetivo recuperar parte del ganado ovino perdido por lá nevada.

A esta campaña se suma la Iglesia Católica rionegrina, el Obispo Hesayne durante una homilía realizada el 14 de octubre de 1984, exhorta a ayudar a repoblar de animales la Línea Sur, bajo la consigna "una oveja para mi hermano" (De pie, N°1, Octubre de 1984). Con el tiempo esta iniciativa comienza a dar buenos resultados; al año siguiente a la nevada en una publicación perteneciente al Obispado de Viedma se expresaba lo siguiente: "Lo más importante es que de esta ayuda surja una experiencia de organización, superando así el tema de las ovejas." (De Pie, N°3, Marzo 1985, Pag.11).

Así, una vez pasado el acontecimiento del desastre climático se comienza a reorganizar las estructuras que hacen a la forma de vida de la zona. Esto va a implicar, incluir el cooperativismo como parte dominante de la economía a partir de algún tipo de

soporte político que estructure esta acción. En este sentido el primer paso fue conformar un grupo de "promotores sociales", esta idea surge de un funcionario del gobierno que finalmente es tomada y financiada por el Obispado de Viedma. El Sr. Grenville Arturo Morris, quien fuera Ministro de Recursos Naturales de la Provincia de Río Negro, cuando ocurrió la nevada, hizo una síntesis de cuales serían los objetivos de estos promotores. Considerando que según Morris el problema de la Línea Sur, es que el terrateniente mediano y grande acostumbra a usar al mapuche sin remunerarlo en forma proporcional al trabajo que realiza; entonces propone como solución, insertar personas que estén dispuestas a volcar el aspecto sociocultural hacia carriles más modernos, sin destruir la cultura tradicional. El Ministro expresó así su idea: "Pongamos un blanco que entienda nuestras reglas de juego y conozca la idiosincracia de la gente, del paisano, y por lo menos ahí tendremos un puente válido para que sus reclamos sean satisfechos y los blancos sean frenados." (De Pie, Nº1, Octubre de 1984, Pág.10).

De esta manera los promotores sociales apoyados por la iglesia de la provincia, comienzan a recorrer la Línea Sur. Su principal actividad fue la de servir como nexos comunicativos entre los paisanos y sus problemáticas. La consecuencia fundamental de esta actividad, fue la posibilidad de organizarse para reclamar en forma conjunta y contundente la tenencia de tierras suficientes, que garantizaran la reproducción social del grupo y la

permanencia en la zona. El problema de la tierra aqueja particularmente al pequeño productor, la mayoría de los mismos son mapuches. Sin embargo a la hora de organizar el reclamo, la variante predominante es la de pertenecer al grupo de los pequeños productores, sean o no mapuches.

A partir de esta premisa comienza a persibirse como imprescindible la necesidad de canalizar el reclamo por vías legales. Sin embargo existía con anterioridad, todo un conjunto de leyes sobre la administración de tierras fiscales en la provincia. Surge así la idea de proponer la sanción de una ley que se ocupara de darle cabida a la cuestión indígena y que al mismo tiempo reordenara la distribución de tierras.

Con este objetivo entran en negociaciones por un lado el gobierno provincial, representados por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; y por otro lado el Consejo Asesor Indígena (CAI), fuertemente respaldado por el Obispado de Viedma. El fin de dichas negociaciones era llegar a sancionar la ley integral del indígena, que incluiría como parte crucial el problema de la tierra.

Los actores sociales.

La Iglesia Católica Rionegrina:

El Obispo Diocesano Mons. Miguel Esteban Hesayne, quien se encuentra a cargo del Obispado de Viedma, asume como instrumento de su accionar a la teología de la liberación (Diario: Río Negro,

14/11/88). Explicar los contenidos de esta línea de pensamiento escapa a este trabajo y a las propias capacidades, sin embargo me permito transcribir algunos conceptos que el mismo Hesayne expresó durante una conferencia sobre el tema. Según el Obispo la teología de la liberación busca saber como vivir la fe católica en una situación dependiente, opresora, capitalista liberal y creadora de estridentes injusticias (Diario: Río Negro, 14/11/88). La misma va de los pobres hacia todos, no siendo exclusiva, ni excluyente; la propuesta es llamar a los católicos a que se reúnan en comunidades orantes y realizadoras de cambios políticos, económicos y sociales hacia un mundo nuevo.

La campaña lanzada por la iglesia a raíz de la fuerte nevada tuvo dos objetivos, el objetivo inmediato consistía en tratar de poner un paliativo a la economía de la zona intentando repoblar de animales la Línea Sur. El segundo objetivo a mediano plazo fue, como ya se expresó, el que surgiera una experiencia de organización que trascendiera el tema de las ovejas. En pos del objetivo primero y más urgente, el Obispo expresa durante una homilía, entre otras cosas, lo siguiente: "Les pido que ayudemos a repoblar de animales la línea sur. Si tenemos poco juntemonos unos cuantos y de lo poco haremos mucho. A los hacendados les pido al menos el 1% de sus ovejas. A los empresarios el 1% de sus ganancias" (De pie. Nº1, 1984). Para llevar adelante el segundo objetivo se pone en marcha un plan de promotores sociales, el conjunto de personas que recorre la línea sur

recoge una inquietud común preexistente sobre la necesidad de organizarse, de comunicarse y aunar esfuerzos en pos de los intereses propios y de la zona. A partir de ésta inquietud surge el Consejo Asesor Indígena (CAI). El CAI va a manejarse orgánicamente en forma autónoma y autárquica con respecto a la Iglesia (CITA). Esta nueva organización no va a anular al de promotores sociales, ambas iniciativas actuarán en forma paralela y complementaria. Sin embargo los promotores sociales apoyados por el Obispado de Viedma conformarán junto al CAI un frente común, que apuntará a manejar la instancia jurídica de una manera determinante, la cual diferirá como veremos, de la propuesta del gobierno provincial en algunos puntos cruciales.

EL Consejo Asesor Indígena:

El CAI quedó oficialmente constituido en Ing. Jacobacci el 19 de abril de 1985; el mismo es el resultado del trabajo militante de gente del lugar que hacía tiempo bregaba por la unión del pueblo mapuche y campesinos de la provincia a través de distintas organizaciones: cooperativas, juntas vecinales, centros mapuches. A esto se sumó el empuje dado desde la Iglesia a través de los promotores sociales (De pie. Nº4, 1985).

La actividad fundamental del CAI, será la propulsión de organizaciones cooperativas. Estas cooperativas son el pulmón del CAI, la mayoría de ellas son ganaderas, y su implementación está a cargo de los propios miembros de la cooperativa mediante un consejo administrativo (Entrevista personal, trabajo de campo de

1990). Con este tipo de organización se busca evitar a los intermediarios, al comprar los insumos en forma directa y en grandes cantidades se minimizan los costos, maximisandose la renta.

Para formar parte de una cooperativa es requisito indispensable ser pequeño productor y permanecer dentro de la organización más allá de los resultados inmediatos de la comercialización. Con estos requisitos se busca fortalecer al pequeño productor, para que no se encuentre en la obligación de vender su producto a precios ridículamente bajos o simplemente a cambiarlos por artículos de primera necesidad. Al mismo tiempo es necesaria la permanencia del conjunto de los miembros en la cooperativa, para garantizar la estructura orgánica de la misma y su rendimiento económico.

Es importante aclarar que, es considerado un pequeño productor en esta zona, a aquel cuya explotación no supere las mil cabezas. Para tener una idea aproximada de la importancia de las cooperativas para los pequeños productores, es necesario considerar los siguientes datos: las explotaciones de hasta 1.000 cabezas conforman el 77,3% del total y cuentan con el 28% de los animales. El total de explotaciones de 1.001 a 5.000 cabezas conforman el 20,8% del total con un 50,2% de animales. El total de explotaciones de 5.001 a 10.000 cabezas son el 1,6%, con el 13,4% de los animales. Finalmente el total de explotaciones con más de 10.000 cabezas es de 0,3% y cuentan con el 8,4% de los

animales. Si estimativamente consideramos que la capacidad reseptiva de la tierra puede establecerse en unos 400 animales por legua (en la zona, el régimen de lluvias es inferior a los 500 mm anuales), esto determina un requerimiento de 10 leguas para mantener una explotación mínima de 4.000 animales, sin los cuales es imposible considerarla una unidad económicamente rentable. Estos datos sufren una variación considerable de acuerdo a la ubicación del predio y especialmente al uso anterior del mismo, ya que el buen manejo o el sobrepastoreo constituyen factores de incidencia fundamental (Censo Ganadero Provincial, 1.975).

Es al organizar las cooperativas que el C.A.I. adquiere una especial relevancia. Principalmente porque nuclea a los pequeños productores, que de no contar con esta organización, correría serios riesgos su subsistencia además de quedar totalmente imposibilitados de competir en el mercado con sus productos. Es por esto que el Consejo cuenta con el consenso suficiente como para exigir ser reconocido por las autoridades provinciales, como organismo representativo del sector. Para que dicho reconocimiento sea válido, debe explicitarse otorgándole poder de decisión e implementación de planes socioeconómicos que afecten directamente al sector que representan. Será este precisamente un punto clave de la negociación que llevará finalmente a la sanción de la ley.

El Gobierno de la Provincia:

En la discusión de este tema, el Gobierno de la Provincia entra en escena representado por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En primera instancia aparece el Poder Ejecutivo, con motivo de la nevada, implementa una serie de medidas de salvataje en la zona. Pasado el problema del aislamiento, se organiza el Plan Ganadero con la intención de restituir, en parte, los animales perdidos por la catástrofe. Este plan contemplaba la distribución de animales proporcionalmente a la superficie de los predios de los productores. Esto pone de manifiesto el problema de la desigual distribución de la tierra y por consiguiente de los animales, como así también la situación marginal en la que vivían los pequeños productores de la línea sur, en cuanto a vivienda, salud y educación se refiere. Ante esta problemática el Gobierno acepta la propuesta del C.A.I. que consistía en redactar una ley que respaldara a los pequeños productores y les garantizara sus derechos básicos, especialmente el de contar con tierras suficientes para hacer de sus parcelas unidades económicas rentables.

Con el fin de darle solución a este tema el Poder Ejecutivo toma la iniciativa y redacta un proyecto de ley, que pasa a consideración del Poder Legislativo. El problema tratado en forma meticulosa por el proyecto de ley, es el de la cuestión indígena. El planteo argumentaba que las dificultades sufridas por los pobladores de la línea sur, se debían a que por su origen

desconocían las reglas de los blancos y esto los subsumía en la marginalidad y la pobreza. Por eso era necesario hacer una ley que los defendiera de los abusos de los blancos y les garantizara sus derechos.

Como consecuencia de ello, el Poder Legislativo toma a la cuestión como un problema de los indígenas de Río Negro, considerando como prioritario el legislar para este sector de la población, para el cual no existía hasta el momento una normativa específica. De aquí en más se discutirán en la comisión de estudio del tema, los proyectos y anteproyectos que hacen a la futura ley integral del indígena, dejando a un costado la problemática de la tierra, conflicto este que había originado el pedido de ley.

A partir de lo hasta aquí expuesto podemos afrontar el análisis de los acontecimientos que hacen al conflicto que se desarrolla durante la negociación.

ANALISIS DE TEXTO

Consideramos pertinente comenzar el análisis de texto a partir del seguimiento de las distintas instancias por la que atraviesa la negociación. Ya que a raíz de la misma se generan las controversias traducidas en los textos legales.

Esto podría traer dificultades a la hora de aplicar las prescripciones sancionadas. Para medir las limitaciones o proyecciones de las mismas es que expondremos a continuación, el proceso declamativo de la controversia.

El litigio.

La Ley Nº2287 es resultado de una larga negociación, que tenía por objetivo llenar el vacío jurídico existente con respecto a los derechos de la población aborígen provincial y al mismo tiempo, proteger a los pequeños productores incluyendo en la misma, un capítulo especial sobre la propiedad de la tierra.

El problema comienza a ser debatido cuando termina el colapso climático que lo puso de manifiesto. Así en el mes de julio de 1984, es redactado un proyecto de Ley por el cual se crea la Comisión de Estudio del Problema Aborígen de la Provincia de Río Negro; el mismo es aprobado en mayo de 1985. En sus fundamentos se expresa la necesidad de elaborar medidas proteccionistas desde el gobierno, ya que debido a la carencia de las mismas, sufrieron

el despojo paulatino de sus tierras. Para darle un marco jurídico al tema, se especifica que se basarán en el decreto N°107, a través del cual se pretende..."conservar a las razas a través del cultivo de los últimos vestigios que de ellas quedan, de suerte que se mantenga viva la CULTURA rionegrina." De esta manera quedó constituida la Comisión integrada por cinco representantes de la Legislatura, dos representantes del Ministerio de Recursos Naturales, de los cuales uno será el Director General de Tierras de la Provincia, un representante del Ministerio de Gobierno, un representante de la Secretaría de Trabajo, un representante del Ministerio de Educación y Cultura, un representante del Ministerio de Salud Pública y dos representantes del Consejo Asesor Indígena.

Esta Comisión entra en tratativas con los miembros del CAI, con el fin de elaborar un proyecto de ley que sería elevado al Poder Ejecutivo. Esta etapa de la discusión se prolonga por dos años, durante este lapso se negocia sobre los temas a los cuales cada sector tiene interés en dar relevancia. Así, mientras los miembros de la Comisión (legisladores y ministros), ponían el acento en el rescate de la cultura a través de la historia y los valores ancestrales; los representantes del CAI defendían su interés en garantizar la autonomía de las comunidades para tomar decisiones, la adjudicación de título de propiedad de la tierra y la inclusión en el proyecto de ley, de los pequeños productores con los cuales formaban un frente común.

Los resultados de esta primera etapa de negociación, dejó un saldo positivo a favor del CAI. El cual logró que se le diera especial relevancia al problema de la tierra, se respaldara la organización cooperativista, se incluyera a los pequeños productores ("pobladores rurales carenciados", dirá la Ley), y se lo reconociera como organismo facultado para dar aplicación a la norma.

Sin embargo, cuando aparece el texto del proyecto de ley del indígena redactado por el Ejecutivo, publicado en el diario Río Negro, el 7/2/1987, se encuentran algunas diferencias respecto a lo acordado durante el trabajo en comisiones. El mismo consta de 41 artículos y lleva la firma de J.E. Douglas Price quien era titular del Ministerio de Trabajo y Acción Social y del por entonces Gobernador de la provincia, O. Alvarez Guerrero.

El texto proponía hacer del objeto de la Ley el tratamiento integral de la situación jurídica, económica y social, individual y colectiva de la Población y las Comunidades Indígenas. Entendiéndose por Población Indígena a los miembros de las comunidades autóctonas de asentamiento en el territorio de la provincia, y por Comunidad Indígena al conjunto de familias que se reconozcan como tal. Se garantiza el derecho de autodeterminación de las Comunidades Indígenas. Determina que la autoridad de aplicación será la Dirección de Asuntos Indígenas, considerando al Consejo Asesor Indígena como organismo consultivo. Quedando así bajo la responsabilidad y decisión de la

Dirección de Asuntos Indígenas, el formular y aplicar políticas destinadas al desarrollo integral de las comunidades, que tiendan a promover el nivel productivo y económico.

El proyecto incluía la adjudicación en propiedad de las tierras cuya actual posesión detentan las comunidades, si las mismas son insuficientes, se anexarán nuevos predios recurriendo a la expropiación. El traspaso de la propiedad de la tierra respetando la voluntad de los indígenas para realizar sus intereses en el marco de sus propia cultura. Garantizando junto con la adjudicación de tierras la aplicación de programas agropecuarios, mineros, forestales e industriales, completándolo con asesoramiento técnico y capacitación para la organización cooperativista de las actividades.

Al mismo tiempo el Estado se comprometía a transferir a los municipios los fondos necesarios para obras de infraestructura para las comunidades. En lo referente al área de educación, preveía realizar programas específicos que fortalecieran su integración e inserción en la comunidad provincial, y garantizaba el acceso de los miembros de las comunidades indígenas a la educación en todos los niveles, prohibiendo además, la utilización de materiales didácticos que contradigan la dignidad cultural e histórica de los pueblos indígenas. Se otorgaría pensión automática en los casos de indigencia comprobada y para indígenas que no estén en relación de dependencia. Finalmente el proyecto preveía que la Ley se hiciera extensible a los

pobladores rurales carenciados, cuya situación se asemeje a la de los indígenas.

Este proyecto fue repudiado por el C.A.I., argumentando que difiere totalmente del elaborado por este organismo, puesto que niega toda participación de las comunidades indígenas en la toma de decisiones para aplicar esa ley. Ante esta iniciativa el Gobernador calificó de "promotores del odio y el desencuentro de los argentinos" a los dirigentes del CAI, mientras que el ministro de trabajo discriminó entre los integrantes del CAI y el cuerpo de promotores que dependen del Obispado de Viedma, adjudicándoles a estos últimos el interferir negativamente en las negociaciones. La consecuencia de esta controversia fue la realización de una Asamblea que se llevó a cabo en Ing. Jacobacci de la que participaron 70 delegados de parajes rurales del sur rionegrino, promotores, asesores, y representantes de la comunidad, iglesia y partidos políticos.

Durante la misma se expresó, que la eliminación del CAI en el órgano de aplicación de la ley, junto a los ataques por miembros del gobierno a asesores,..."demuestra que hay interesados en que los indígenas no participemos en la solución de nuestros propios problemas"...por esto, ..."Nosotros el CAI, reunidos en asamblea el 14 de marzo de 1987, reiteramos el apoyo a los delegados elegidos por las comunidades, la confianza en nuestros asesores y el aporte concreto de la iglesia rionegrina a través del plan de promotores para la organización de las comunidades."..."El CAI

resuelve: 1)Rechazar el proyecto presentado por el gobernador y reiterar nuestro apoyo al anteproyecto redactado en conjunto con el gobierno provincial. 2) Solicitar a los legisladores provinciales que hagan propio el anteproyecto original, respetando de esta manera, la voluntad de las comunidades. 3)Repudiar las acusaciones hechas a los promotores de la Línea Sur. 4)Convocar a todos los sectores y organismos de la comunidad rionegrina y nacional que quieran solidarizarse con nuestros reclamos"...

No obstante, tres días después, el Poder Ejecutivo, dispuso crear la Dirección General del Aborigen, fundando esa disposición en dar aplicabilidad al proyecto de ley reglamentado por el Ejecutivo.

En Junio de ese mismo año, en Ing. Jacobacci, se realiza una nueva asamblea en la que se le hace saber al gobierno por medio de el Director General de Asuntos Indígenas, su rechazo al proceder del Poder Ejecutivo en el sentido de que no se les consultó para hacer el Decreto. Además lo consideraban mutilante porque se le quitaba participación al indígena y se desconocía lo tratado en las reuniones de Ing. Jacobacci. Por estos motivos el CAI ratifica el anteproyecto de ley del indígena elaborada por el Consejo conjuntamente con Acción Social del Ministerio de Trabajo.

El mismo difiere principalmente en otorgarle poder de decisión al CAI, incluyéndolo como organismo competente para la aplicación

de la Ley. Este reconocimiento era fundamental, no solo para que las comunidades tuvieran poder de decisión sobre su propio destino, sino también y fundamentalmente, para que la representatividad del CAI cobrara legitimidad jurídica.

Con este propósito, realizan una nueva asamblea en la que ratifican, una vez más, su respaldo al anteproyecto del que fueran coautores y su repudio al propuesto por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, esta asamblea tiene fundamentalmente la intención de reafirmar al CAI como una organización política independiente. Por tal motivo, el énfasis estará puesto en fijar su posición ante los sucesos nacionales que consideraron afectaban los intereses de sus representados.

Así, se reafirman como "auténtico órgano representativo de mapuches y campesinos", y como tal desiden adherir al plan de lucha de los docentes "por considerar que sus reivindicaciones son justas", y al mismo tiempo se pronuncia en contra de un discurso proferido por el entonces Gral. Caridi en el cual señalaba a la conquista del desierto como una epopeya y una gesta heroica. Afirmaron que dicha campaña fue "un implacable genocidio contra nuestro pueblo, respondiendo a intereses económicos, en función del imperialismo inglés y la oligarquía nativa y del destino de país exportador de materias primas que nos había sido asignado". Al mismo tiempo el comunicado del CAI, fruto de la misma asamblea, subraya que en su discurso Caridi, también reivindica "el otro tremendo genocidio del proceso, entendiendo

que en efecto, ambos están vinculados en función de la misma concepción de país dependiente, injusto, oligárquico, racista y elitista." (Diario: Río Negro, 16-6-87).

Finalmente ratifica que "nuestra lucha se enmarca en la de todo el pueblo argentino, en función de lograr la liberación nacional y social" (Diario: Río Negro, 16-6-87). A esto se suma un crítico balance de los cuatro años de gobierno constitucional de la provincia, evaluando los efectos de lo actuado con respecto a los campesinos y mapuches.

En esta segunda asamblea, el CAI se pronuncia ya como una organización de corte netamente político, entrando de lleno en la intrincada trama de conflictos de poder. Ya no solamente en lo que respecta al ámbito provincial, sino tomando parte activa en el juego político nacional. Parte de esta estrategia, fue su concurrencia a las Jornadas de Política Actual Argentina con Relación al Aborigen, realizadas en Buenos Aires.

De estas Jornadas surgió un petitorio por el cual se solicitaba al gobierno de la provincia el urgente tratamiento y pronta sanción del proyecto de ley Integral del Indígena que contemple la participación y decisión del CAI en el órgano de aplicación. Se incluía también, la solicitud de la entrega de tierras a las comunidades indígenas con unidades económicas mínimas de 2.000 ovejas, y la asignación de mayor presupuesto. Al mismo tiempo requirieron que se contemple la participación del CAI, las cooperativas ganaderas, de trabajo, trabajadores rurales,

empleadas domésticas y artesanales en el Ente de Desarrollo de la Línea Sur, exigiendo que la dirección de Trabajo realice inspecciones a la brevedad en la zona rural para controlar el cumplimiento de las leyes laborales.

Sin duda el CAI había logrado adquirir una relevancia importante como organismo representativo, y pudo conseguir el apoyo de distintas agrupaciones provinciales y nacionales, dentro de las cuales se encontraban partidos políticos, agrupaciones defensoras de los derechos humanos, sindicatos, organizaciones religiosas, etc. Con este apoyo se llegó a que dos de los partidos que integraban la cámara hicieran suyo, el proyecto de ley que incluía al CAI como órgano de aplicación.

Estos partidos fueron el Frente para la Victoria (integrado por el Partido Justicialista, el Partido Intransigente y el Partido Demócrata Cristiano) y el Partido Provincial Rionegrino, cuyo proyecto se oponía al sustentado por el bloque de la Unión Cívica Radical, el cual respaldaba al proyecto por el Poder Ejecutivo, que no incluía al CAI como órgano de aplicación.

El 30-11-1988, la Legislatura aprobó por unanimidad la Ley Integral del Indígena, que contemplaba al CAI como órgano de aplicación, sin embargo persistían diferencias relacionadas con la autoridad transitoria de aplicación de la Ley. Efectivamente, la condición puesta por el gobierno para que el CAI fuera tenido en cuenta como órgano de aplicación, fue que se realizara un comicio entre la población indígena, para que surgieran

representantes "auténticos", ya que los actuales habían sido sugeridos por el Obispado de Viedma.

Así con el acuerdo de los cuatro bloques, se aprobó que el Consejo Ejecutivo del Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas, en su primera etapa, quede integrado por dos delegados del Poder Ejecutivo, dos del Condejo Asesor Indígena y los miembros de la Comisión de Asuntos Indígenas. En forma definitiva, se crea como autoridad de aplicación al Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas, que estará integrado por un Consejo Ejecutivo y uno Consultivo.

El Ejecutivo estará compuesto por dos representantes del Poder Ejecutivo y tres del CAI, y presidido por uno de los tres representantes indígenas. Para que se lleve a cabo, esta iniciativa los integrantes del CAI deberán ser elegidos por voto directo de la población indígena de acuerdo con el censo que se realizaría con este fin. Hasta tanto, el Consejo Transitorio aplicará la ley, y dictará su reglamentación.

La Ley fue bien recibida por los distintos sectores que habían participado del litigio, la Iglesia Católica especialmente, difundió un pronunciamiento en el que manifestó su conformidad con la sanción de esta ley, expresando que la misma había sido lograda "con la participación y organización de los indígenas nucleados en el CAI", y que aspiraba a que "con la participación protagónica de los paisanos y su organización logren la recuperación de sus tierras".

Una vez lograda la sanción del Poder Legislativo, la ley pasó a consideración del Ejecutivo. Para agilizar el trámite, el CAI organizó una marcha a la ciudad de Viedma, convocaron a los pobladores de la zona rural de la Línea Sur, y lograron una multitudinaria marcha que ejerció una fuerte presión sobre las autoridades gubernamentales. Finalmente la Ley Nº2287 Integral del Indígena, fue promulgada mediante Decreto Nº2924 de fecha 22 de diciembre de 1988.

Ley Integral del Indígena.

Fundamentación:

Para los fines de nuestro análisis, tendremos en cuenta los diferentes conceptos que se vierten a la hora de fundamentar un proyecto de ley, referido y acotado al tema indígena en Río Negro tal como quedó planteado a partir de 1984.

Tomaremos los textos que hacen a los proyectos de ley integral del indígena, como los referidos a la creación de la comisión de estudios del tema, ya que en orden de aparición, los primeros serán la base de los sucesivos. El proceso de depuración de los conceptos a partir de los cuales se elabora la fundamentación última, durará y estará supeditado a las distintas instancias de la negociación.

En primer término, señalaremos como punto determinante en el planteo del problema, el reconocimiento por parte del

oficialismo, de la existencia de sectores subalternos en la sociedad provincial, dentro de los cuales quedarían incluidos los indígenas: "Ningún rionegrino bien informado desconoce los sectores marginados de la sociedad provincial. Seguramente tampoco desconoce que los grupos aborígenes sobrevivientes en nuestro ámbito territorial, ocupan un especialísimo lugar en esa penosa escala de marginamiento. Y me atrevo a asegurar a los Señores Legisladores la dureza que importa el término: resultan marginados y en el marco de sus imposibilidades, verdaderos sobrevivientes." (Expte.Nº592/84).

Aparentemente, al tema indígena debe considerárselo especialmete, ya que de entre todos los grupos subalternos (que curiosamente no son explicitados en el texto, solo se hace mención de su existencia), es el que se encuentra en la posición menos privilegiada. Por lo tanto el tratamiento del tema tiene por motivación, no tanto la necesidad de implementar una política cultural positiva, como la urgencia que el estado de cosas presenta.

Efectivamente el considerarlos como "sobrevivientes", implica asumir la posibilidad de su posible desaparición si no se actúa con la suficiente celeridad. La situación que genera el actual estado de cosas, no es determinada, sino atribuida al "olvido social al que los aborígenes de estas tierras han sido sometidos" (Expte.Nº592/84). Obviando de esta manera, dar explicaciones acerca de las diferentes políticas instrumentadas en base a la

estructura capitalista que las contienen, las cuales afectaron negativamente al sector indígena, por acción o por omisión.

Con respecto a la cuestión específica de la tierra, un concepto que se repite es el de la necesidad de las comunidades de poseer las tierras que ocupan y que dicha posesión sea legitimada y garantizada por el gobierno. La falta de tierras o la usurpación de las mismas, tiene por responsables a "individuos adinerados" que incurricionan en el "terreno del delito" y luego legitiman su accionar a través de "la escrituración" (Expte.Nº592/84).

Si bien se reconoce el carácter delictivo de la corrida de alambradas, no se asume la complicidad de Estado, ya que no solo no impide que esto ocurra, sino que lo avala reconociendo dichos títulos de propiedad como legítimos. Sin embargo se declara: "La situación no solo está caracterizada por el olvido de los sucesivos gobiernos, sino también por el daño y el perjuicio que desde siempre han padecido, a manos de quienes han tenido las posibilidades reales y materiales de quedarse con sus tierras. Las tierras de sus antepasados. Las tierras que por ley natural les pertenecían y que la ley del hombre les ha birlado." (Expte.Nº592/84)

Es recurrente la idea según la cual se les debe otorgar tierras, porque de ello depende su identidad cultural, su historia. Inclusive en otra parte aparece fundamentando el reclamo de la tierra el que "el nombre «mapuche» indica «Hombre de Tierra»." (Expte.Nº464/88), en contadas ocasiones se hace

referencia a lo indispensable que es la misma para la subsistencia, y en ninguna lo fundamental que es para un posible desarrollo económico y mejoramiento de la calidad de vida.

Otro detalle que consideramos importante, es esta oposición que se hace entre "ley natural" y "ley de los hombres". Aparentemente las mismas se contradicen, y en el caso de la "ley de los hombres", esta anula a la "ley natural" o por lo menos la condiciona. Es evidente que esta "ley de los hombres" hace referencia a la ley de los hombres "blancos", que como ya se explicó en la parte referida a antecedentes históricos, se instituye en base a un modelo conservador-liberal de Nación.

El mismo tiene como premisa la homogenización de la sociedad, por ello se explica la presentación de la ley de los hombres blancos, como la "ley de los hombres". En este sentido, Novoa Monreal expresa: "Cuando se habla de Hombre (así, con mayúscula) ha de entenderse que se trata del hombre occidental. Lo mismo sucede cuando se habla de Derecho, caso en el cual corresponde entender que se trata únicamente del Derecho occidental burgués." (1981: 214).

Con respecto al tema de los hombres y su relación con las leyes, leemos en la fundamentación: "Somos absolutamente concientes que no hay en la Argentina un problema aborigen como cuestión racial y que en términos generales todos los argentinos gozamos del mismo amparo jurídico. Que somos iguales ante el derecho general. Pero también es terminantemente cierto que los

hechos plantean situaciones que conducen a serias desigualdades entre los hombres si no existe una normativa específica, un derecho especial que sirva a contrapesar el platillo de la balanza en donde se encuentran los de "mejor vivir." (Expte.Nº592/84). Este texto resulta de una narrativa peculiarmente circular.

En primera instancia, se ocupa de explicitar la ausencia de un problema racial en el país, garantizaría dicha afirmación el amparo jurídico del que gozan todos los argentinos por igual. Sin embargo dicha igualdad no se traduce en la cotidianidad nacional, muy por el contrario la misma está plagada de situaciones que conducen a serias desigualdades entre los hombres.

Es necesario precisar que los protagonistas de dichas desigualdades no son individuos que se enfrentan entre sí por motivos particulares exclusivamente. Sino que los mismos son parte de grupos que los contienen y condicionan sus posibilidades de hacer valer sus reclamos. Las desigualdades no se dan entre los individuos, se dan entre los grupos dominados y el grupo que detenta el poder, "los de mejor vivir". Esto justifica la necesidad de una legislación "especial".

Finalmente la argumentación concluye: "No queremos para el aborigen un mero paternalismo que no necesitan, pues tienen la personalidad y la autoridad de sus razas y de sus culturas. Si queremos medidas proteccionistas serias y orientadoras para salvar la emergencia histórica de nuestros coprovincianos y su

patrimonio cultural, que no es otro que el patrimonio cultural de la provincia.

La finalidad es sacarlos del material estancamiento en el que se encuentran. Estancamiento que abarca todos los rubros de la vida." (Expte.592/84). Esta fundamentación coloreará los debates que se suceden durante el litigio, quedando finalmente algunos conceptos resignificados y otros anulados.

Expondremos entonces, las conceptualizaciones que surgieron de la negociación y que serán la base definitiva de la fundamentación de la ley promulgada.

En la misma quedarán firmemente explicitados el fin de la ley en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida y la importancia del reclamo de la tierra. Así mismo, se hará referencia al daño producido por la "campaña" al desierto, este punto es importante ya que el mismo surge como fruto del debate entre el gobierno y el CAI, el cual enmarca el pedido de ley a partir de considerar que se tiene pendiente una deuda histórica para con el sector que representan.

Textualmente: "[Esta ley] tiene por objeto la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones de vida y su efectiva participación e integración a la economía y la sociedad provincial y regional, a través de un régimen jurídico que les garantice la propiedad de la tierra y otros recursos productivos en igualdad de derechos con los demás

ciudadanos."..."Nos guía la convicción antropológica de que las culturas se han desarrollado, crecido y afirmado en su relación respetuosa, pacífica e interactiva con otras. No ha sido esta la historia de la cultura y de la vida mapuche desde la denominada "conquista" del desierto, la historia ha sido la de la dominación etnocentrista, la de la expoliación y el olvido."...

"La marginación económica y social, y la dominación han llevado al pueblo indígena a la pérdida de sus recursos de vida, particularmente la tierra y con ello han quebrado el eje de su existencia, su creación asociada a la naturaleza, su medio de vida, la base de su cultura, y de su historia, y el centro de organización comunitaria, imponiéndose la desintegración, la migración y el desarraigo, la negación del sentido de la existencia como comunidad."..."Es una deuda histórica con el pueblo mapuche". (Expte.Nº464/88)

Antecedentes jurídicos:

El basamento legal de la Ley Integral del Indígena, debemos buscarlo en el Decreto Nº107, ya que sus prescripciones deben considerarse como "el sustrato esencial de la labor de la Comisión que propicio crear, y que tendrá por misión el adaptar sus artículos a la peculiaridad provincial" (Expte.Nº592/84). Así el texto reproduce los artículos 2º.Inc.1, 4º, 6º, 7º.Inc.1-2-3, 11º, 12º, 13º.Inc.2, y 23º, del Decreto Nº107.

Los mismos expresan sintéticamente, la necesidad de desarrollar

programas con miras a la protección de las poblaciones indígenas y su integración progresiva a la vida de los países. En este sentido, propone allanar las dificultades de la adaptación de dichas poblaciones a nuevas condiciones de vida y trabajo, tomando en consideración sus valores culturales. Manifiesta el derecho de las mismas a mantener sus propias costumbres e instituciones; y su derecho de propiedad, colectiva o individual sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas.

Proclama también el evitar el traslado de las poblaciones de sus territorios habituales, sin su libre consentimiento, salvo por razones de seguridad nacional, desarrollo económico del país o riesgo en la salud de las mismas. Al mismo tiempo, promueve el adoptar medidas para impedir que personas extrañas a las poblaciones puedan aprovecharse de sus costumbres o de la ignorancia de las leyes por parte de sus miembros, para obtener la propiedad o el uso de las tierras que les pertenezcan. Dictamina también el enseñar a los niños a leer y escribir en su lengua materna.

Texto final de la Ley Nº2287 - Integral del Indígena:

Creemos pertinente sintetizar los capítulos que conforman la ley, a fin de tener un panorama amplio y completo que nos facilitará su posterior análisis. La misma está compuesta por los siguientes capítulos: 1º De los Principios Generales - 2º De la Autoridad de Aplicación - 3º De la Propiedad de la Tierra - 4º De

Educación y Cultura - 5º De la Seguridad Social, el Trabajo y la Salud - 6º De la Vivienda - 7º De la Comunicación Social - 8º De las Disposiciones Generales - 9º De las Disposiciones Transitorias.

1º De los Principios Generales:

El primer capítulo expresa: "Esta ley tiene por objeto el tratamiento integral de la situación jurídico, económica y social, individual y colectiva de la población indígena, reconocer y garantizar la existencia institucional de las comunidades y sus organizaciones, así como el derecho a la autodeterminación dentro del marco constitucional, implicando un real respeto por sus tradiciones creencias y actuales formas de vida."

Luego pasa a definir lo que se considerará población indígena y comunidad indígena respectivamente. Entendiendo por población indígena a los miembros de las comunidades "autoctonas o de probada antigüedad de asentamiento"... "cuyas formas de vida estén regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones", considerando "indio mapuche a todo a quel individuo que (...) se defina como tal y sea reconocido por la familia" (Ley Nº2287, Art.2º).

Mientras que se incluyen en el concepto de "Comunidad Indígena al conjunto de familias que se reconozca como tal, con identidad, cultura y organización social propia, conserven normas y valores

de su tradición, hablen o hayan hablado una lengua autóctona, convivan en un habitat común" (Ley Nº2287, Art.3).

En este mismo capítulo, se hace explícito el reconocimiento a las autoridades indígenas establecidas por la mayoría de los miembros de su comunidad; las mismas pueden peticionar y gestionar ante las autoridades, administrar y gestionar los bienes comunes o adquirir bienes.

2º De la Autoridad de Aplicación:

Es menester recordar que este fue uno de los puntos de mayor controversia y alrededor del cual giran la mayoría de las instancias del litigio. El mismo finalmente quedó redactado y aprobado de la siguiente manera:

Art.6º: "Reconócese la existencia del Consejo Asesor Indígena (...) compuesto por delegados electos de comunidades indígenas, asociaciones rurales y urbanas de la provincia de Río Negro, el que actuará en forma conjunta con el Gobierno Provincial, para bregar por la aplicación de la presente ley"...

Art. 7º: "Crea el Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas que actuará como Autoridad de Aplicación de la presente ley, con carácter consultivo y resolutivo. El mismo estará integrado por un Consejo Ejecutivo de tres representantes del Consejo Asesor Indígena, dos del Poder Ejecutivo; y un Consejo Consultivo compuesto por siete representantes del Consejo Asesor Indígena y siete delegados del Poder Ejecutivo en sus distintas

áreas de gobierno. El poder Ejecutivo designará Presidente del Consejo Ejecutivo a uno de los tres representantes elegidos por el Consejo Asesor Indígena."

El Art. 99, prescribe las funciones de la Autoridad de Aplicación, entre las mismas se encuentran: la formulación y aplicación de políticas en base a los recursos que disponga, que tienda al desarrollo de las comunidades; la ejecución de programas que tiendan a promover el nivel productivo y económico; coordinar con otros organismos de la misma naturaleza; y solicitar la adhesión de los Municipios a la ley.

39 De la Propiedad de la Tierra:

Este es otro de los capítulos que merece una especial atención, recordemos que es a raíz de la cuestión de la tierra que comienza a gestarse el conflicto y el pedido de ley.

En el Art. 119 (primero de este capítulo), se declara: "Dispónese la adjudicación en propiedad de la tierra cuya actual posesión detentan los pobladores y/o comunidades existentes en la provincia." Además se dispone efectuar investigaciones en relación al cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Tierras, las leyes vigentes de creación de Reservas, y los derechos vinculados a la tradicional posesión previos a la provincialización. Si se detectaran anomalías, se daría intervención a la Fiscalía del Estado y si fuere necesario se solicitaría al Poder Legislativo el uso del mecanismo de

expropiación. Este mecanismo de expropiación es contemplado también en el caso en que las tierras sean insuficientes.

Las tierras transferidas lo serán bajo las condiciones del artículo 66 de la Ley 279, y serán libres de todo gravamen por el término de diez años. Aunque con la salvedad que dicho traspaso de la propiedad de la tierra deberá hacerse "respetando las costumbres de estas poblaciones y la legislación vigente en la materia, brindando los medios económicos y asistenciales necesarios de manera que puedan afianzar sus derechos sobre la misma, y realizar una real defensa de sus intereses." (Ley Nº2287, Art.22).

Al mismo tiempo, (Art.23): "El Poder Ejecutivo garantizará conjuntamente con la adjudicación de tierras, la aplicación de trabajos agropecuarios, forestales, mineros e industriales, en cualquiera de sus especialidades con la debida prestación de asesoramiento técnico y capacitación para la organización cooperativista de las actividades. Tal asesoramiento deberá tener en cuenta las costumbres y técnicas propias de los indígenas, completándolas con adelantos tecnológicos y científicos."

49 De Educación y Cultura:

En este capítulo el Estado Provincial se compromete a garantizar la adquisición de los conocimientos que permitan la participación igualitaria de los indígenas en las sociedad Nacional. Para ello se implementaría un sistema de becas

extensivo a los tres niveles de la educación.

En cuanto a la revalorización de la cultura mapuche, se establece en el Art. 27, la incorporación a los diseños curriculares de contenidos referidos a la Historia y Cultura de los pueblos americanos en general y rionegrinos en particular, resguardando y revalorizando la identidad histórico-cultural, tradiciones, costumbres, creencias, y lengua de los pueblos. Para lograr estos fines se promoverá el intercambio cultural y capacitación de los indígenas para transmitir su cultura y tradiciones, a través de la recopilación de datos culturales e históricos entre los propios indígenas. Al mismo tiempo, se prohíbe la utilización y difusión de materiales didácticos que atenten contra la dignidad cultural e histórica de los pueblos indígenas.

Por otro lado, se establece la necesidad de garantizar a los educandos el real conocimiento de sus derechos y obligaciones, especialmente respecto del trabajo y los servicios sociales.

59 De la Seguridad Social, el Trabajo y la Salud:

Con respecto a la seguridad social es de destacar la elaboración por parte del Estado, de un proyecto que contemple el derecho a la jubilación ordinaria, y a la pensión automática en caso de indigencia.

En cuanto a los derechos laborales, se promueve el tomar medidas jurídicas con carácter de excepción que garanticen la no

discriminación y explotación laboral del indígena. Como así también la prioridad de los mismos y de gente de la zona en general, cuando se trate de obras propiciadas desde el Estado, a ser contratados. La organización del trabajo se hará a partir de las cooperativas en todos los niveles: producción, concentración, comercialización e industrialización. Con este objetivo el Consejo coordinará acciones con la Dirección de Cooperativas de la Provincia.

En lo referente al tema Salud, Salud Pública, deberá crear unidades sanitarias en las comunidades indígenas, disponiendo además la formación de agentes sanitarios pertenecientes a la misma comunidad.

69 De la Vivienda:

Se dispone la construcción de viviendas, adecuando la misma a las normas consuetudinarias en lo atinente a la estructura familiar y social.

79 De la Comunicación Social:

Es de destacar el Art.49 por el cual se dispone que en todas las programaciones de los medios de comunicación social se contemplen pautas culturales que eliminen los prejuicios existentes con relación a la población indígena y se asegure el respeto a las mismas. Así mismo es importante el Art.50 por el cual se promueve el facilitar los medios para que toda la

comunidad cuente con equipos de radio en los parajes.

8º De las Disposiciones Generales:

Lo más significativo de este capítulo está condensado en el Art. 53 que expresa: "La presente Ley se hará extensible a los pobladores rurales carenciados, cuya situación se asimile a la de los indígenas." Otro artículo importante es el 55, en él se determina el origen de los fondos económicos mediante los cuales se dará aplicación a la Ley.

El mismo determina la creación del Fondo de Desarrollo de las comunidades indígenas, que estará integrado por los siguientes recursos: los aportes que establezca la Ley de Presupuestos, los aportes y subsidios de la Nación, la Provincia y los Municipios; las donaciones, subsidios y legados de cualquier origen y todo otro aporte que se disponga por Ley o Decreto.

Finalmente es sumamente rescatable el Art.59: "La presente Ley será traducida al idioma mapuche y se instrumentará su difusión y conocimiento en todos los niveles del sistema educativo."

9º De las Disposiciones Transitorias:

Corresponde a este capítulo el Art.60, por el cual se dictamina que los miembros del Consejo Ejecutivo del Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas en su primera constitución y hasta las elecciones del CAI, serán designados por el Poder Ejecutivo. El mismo elegirá dos delegados del Poder Ejecutivo, dos del CAI y

los miembros de la Comisión Especial de Asuntos Indígenas de la Legislatura de la Provincia de Río Negro.

Así quedaron expuestos los puntos que a nuestro criterio son considerados fundamentales para encarar un trabajo analítico, a fin de dar cuenta de la encrucijada por la que atreaviesa las propuestas de políticas culturales. En nuestro caso a través del discurso jurídico ejemplificado en la Ley Integral del Indígena de la provincia de Río Negro.

LEY Nº2287: UNA APROXIMACION ANTROPOLOGICA

Para encarar nuestra aproximación expondremos las consideraciones teóricas pertinentes. Estas nos serán útiles para desarrollar el análisis acotado al caso elegido a fin de dar cuenta del entramado que implica el juego de identidades en estrecha relación con los juegos de poder.

Al mismo tiempo, como este proceso queda inmerso y supeditado al acontecer histórico. Es decir de que manera las relaciones humanas son determinadas por las condiciones coyunturales, y como los intereses pueden o no concretizarse de acuerdo a que estén dadas las condiciones para la toma de decisiones políticas que tiendan a realizarlos.

Coyuntura y proyectos políticos.

Si nos ubicamos dentro de los parámetros del estructuralismo levi-straussiano, la ley que estamos analizando, es un elemento que sin duda, forma parte del acontecimiento. Sin embargo, la misma, se incluye dentro de las normas generales del derecho, que constituye una de las formas de organizar las relaciones humanas. En este sentido, es necesario explicitar como se inserta esta ley, en el marco estructural que la contiene.

En primer término entendemos que la instancia jurídica (el derecho) es la normatividad en las relaciones humanas. Siguiendo

a Nova Monreal consideramos que "...el Derecho no es sino un instrumento de ordenación social. Sus reglas son apenas formas cuyos contenidos se llena con las inspiraciones político-económicas de una sociedad determinada y carecen de significación por sí mismas, si se las quiere presentar aisladas de un contexto social concreto animado por las metas que le imprime el sector dominante." (1981: 215).

Esta afirmación es pertinente siempre que consideremos el derecho en estrecha relación con el poder. Según las consideraciones de Welte esta relación se da siempre dentro de cierto marco contextual, esto implica que el poder, será tal, en la medida en que el derecho lo autorice. El autor expresa que el derecho mismo es poder, en tanto es el principio vital que lo anima, es decir lo legitima. Ya que es el derecho el que permite referir el poder al principio que lo constituye, que es el poder humano; al legitimarlo lo concretiza.

Por eso todo uso, desuso e incluso abuso de poder, se efectúa siempre bajo la legitimación del derecho, o al menos de algún "resto de derecho" (Cullen C. 1987).

El hecho de que esta ley haya sido promulgada, asume una especial importancia, por cuanto tiene directa relación con el derecho a ejercer determinado poder sobre algunos aspectos de la vida de un grupo particular de la población. Por lo tanto los que entraron en juego ante la eventual posibilidad de que la ley fuera instituida, fueron los distintos grupos que pretendían

detentar el poder y ejercerlo de determinada manera. Este conflicto de poderes se resuelve mediante una suerte de litigio que concluye en el dictado de una norma, la cual no implica necesariamente un ideal de justicia aunque sí contiene los principales intereses coyunturales de los grupos en cuestión.

La ley aparece entonces como fruto de una negociación, la cual se encuentra determinada por la peculiar relación entre fuerzas antagónicas interactuantes. Al mismo tiempo, dicha ley es un emergente de cierto tipo de relaciones interétnicas, cuya característica evidente está dada por las fricciones y conflictos que conlleva la instancia jurídica.

Si bien en el contexto de la ley aparecen plasmadas algunas de las confrontaciones que produjo el tratamiento del problema indígena en la Provincia, debe diferenciarse al interior del texto, los distintos niveles de discusión que la misma presenta. Así podemos considerar, por un lado, las controversias producidas durante las relaciones interétnicas efectivamente dadas; por otro, las relaciones de tipo interclase las cuales son deliberadamente buscadas y presentadas como parte integrante en el tratamiento de la problemática indígena. Al mismo tiempo, buscaremos las posibles interconexiones entre ambos tipos de relaciones.

En el marco de la ley en estudio, las relaciones interétnicas, expresan algo particular dentro de las consideraciones generales, a partir de las cuales pueden definirse. Siguiendo a Cardoso de

Oliveira (1977), sabemos que estas relaciones no se pueden entender en forma aislada, sino que deben ser entendidas dentro de un sistema social de caracter interétnico que las condiciona, determinando su propia estructura y desarrollo. Así mismo, este sistema interétnico, está contenido dentro de procesos de articulación social más amplios, relacionandose de esta manera con otros sectores de la sociedad global, yuxtaponiendose con otros tipos de relaciones como son las interregionales, las interclases, etc...

Este complejo de relaciones diferentes, toma un matiz particular a la hora de las negociaciones, este matiz consiste en la relevancia de una sobre otra acorde a lo que se pretenda defender. Este proceso es absolutamente declamativo, aunque esto no significa que se trate solamente de una suerte de manipulación tendenciosa, evidentemente tiene más que ver con las mediaciones propias que entran en escena acorde a la coyuntura. Es decir con posturas políticas y no con las relaciones en sí mismas, las cuales permanecen intersectadas durante todo el proceso. Se trata quizás de que su explicitación, se hace en cierto orden que no es caprichoso, sino que tiene que ver con los distintos tipos de intereses en pugna que se van sucediendo.

Siguiendo el desarrollo de los acontecimientos que llevan a la sanción de la ley, se observa que la problemática se plantea según el siguiente ciclo: problema de la distribución de la tierra-problema indígena-problema de los pobladores rurales

carenciados sean o no indígenas.

La primera etapa se pone de manifiesto a partir de la diesma del ganado ovino por acción de la fuerte nevada del 84. Sin embargo para organizar el reclamo de tierras por parte de los pequeños productores, y de restitución de sus animales, se lo canaliza por la vía de las reivindicaciones étnicas, entrando así en la segunda etapa del ciclo. Es decir se plantea el tema en términos de devolución de las tierras a sus legítimos dueños, como parte de la reparación histórica que se le debe al pueblo mapuche.

Así se ubica la discusión dentro de los parámetros de la "justicia" a realizar dentro de un estado de derecho, para con un sector de la población, que se declaró históricamente postergado. Al presentarse como víctimas de un despojo ilegítimo, se evita la posibilidad de que el Estado se presente otorgando tierras de su propiedad a los pequeños productores sin discriminar entre indígenas y no indígenas. Lo que conduciría a que se incluyeran en la ley una serie de requisitos para la adquisición del título de propiedad, tal como se explicita en la ley sobre Tierras y Colonias. Dichos requisitos, difícilmente puedan ser cumplidos por los pequeños productores sea cual fuere su origen.

Evidentemente, la problemática así planteada tiene que ver estrictamente con una postura política, que permita flexibilizar los distintos tipos de relaciones, a fin de proteger los intereses que llevan a la controversia jurídica. Y que en última

instancia tienen que ver nada más y nada menos que con la posibilidad de subsistencia de los pobladores de la Línea Sur. Sin duda son estos elementos los que van a determinar las pautas de negociación en la última etapa del ciclo, incluyendo dentro de la Ley Integral del Indígena, a los pobladores rurales carenciados cuya situación se asimile a la de los indígenas.

Sin embargo la utilización de uno u otro término no tiene como referente exclusivo los intereses a defender en el marco de la ley. Cada uno tiene que ver además con cierta ideología, entendiendo por ideología el estado de conciencia social en el que se discierne sobre el correcto orden del mundo y que se basa no solo en el "deber ser del presente", sino en lo que "siempre debió haber sido", es decir en una memoria que en este caso no tiene que ver con los orígenes, sino con la experiencia colectiva, con la historia (Cullen C. 1987, t1).

Al mismo tiempo estas ideologías suponen la presencia constante de la imaginación utópica. La imaginación utópica consiste en una proyección hacia el futuro, plausible de ser concretizada. Es decir que la realidad de una utopía dependerá de su cualidad de ser proyecto y esperanza colectivos, mediados por las condiciones históricas. Así la utopía encierra el "sueño inacabado hacia adelante" (Bloch, E. 1977), vinculada a la tendencia a lo que va a venir y por lo tanto, posible teórica y prácticamente en el futuro.

Desde esta perspectiva, podemos ubicar a el CAI y la Iglesia

Católica rionegrina manejándose durante la negociación, a partir de cierta ideología que legitima su propuesta de acción política. La misma es diferenciable de la sustentada por el Gobierno provincial, que daría como resultado, políticas también distintas.

La ideología sustentada por el CAI y respaldada por el Obispado de Viedma, se basa en el principio de solidaridad entre un grupo socialmente determinado por su estado de carencias. Esto tiene como resultado, la organización político-económica del grupo en cooperativas que tienen como único requisito para integrarlas, el ser un pequeño productor.

La acción de formar cooperativas más la idea de lograr la sanción de una ley que proteja esta manera de organizarse e insertarse así en la sociedad y en el mercado provincial, es fruto de esta concepción ideológica. La cual es considerada en esta doble dimensión; como experiencia colectiva, como historia que permite crear o recrear proyectos colectivos que persiguen el cambio de las condiciones existentes en momentos históricos concretos y al mismo tiempo permiten proponer modelos sociales futuros de bienestar y felicidad.

La estructura ideológica con la que el gobierno se enfrenta al tratamiento del problema, es básicamente diferente. Parten de considerar como fundamental el "rescate de la cultura del pueblo mapuche", reivindicando su pasado incluyéndolo en la historia oficial de la provincia. Valorar los aportes de esta cultura, especialmente la producción de artesanías y la religiosidad. En

este sentido el "rescate de la cultura", tendrá un fundamento de tipo folklórico y tradicionalista.

Se condice con esta postura su oposición a incluir a los pobladores rurales carenciados, en la misma ley, por considerar que esta no tenía por objetivo una protección social amplia, sino el salvaguardar los últimos vestigios de una cultura que se la consideraba en extinción. Por estos mismos motivos, consideraban que siendo atribución constitucional del Gobernador crear la Dirección General de Asuntos Indígenas, como organismo de aplicación de la ley, no debían consultar al CAI, para tomar esta decisión.

El tipo de política a la que iba a dar lugar este enfoque, estaría caracterizado por el proteccionismo del patrimonio histórico viviente, dejando a un costado el problema de la tenencia de tierras, base de la subsistencia y el desarrollo económico.

La posición del Gobierno va a flexibilizarse, como consecuencia de la presión política del CAI, quien a través de las marchas y asambleas, logró el apoyo de los partidos políticos que no formando parte del Poder Ejecutivo, apoyaron los reclamos del CAI. En este sentido, también fue importante el respaldo de la Iglesia Católica provincial, quien mediante comunicados y declaraciones personales del Obispo exigía constantemente, se tuvieran en cuenta las propuestas de las Comunidades Indígenas para la elaboración de la ley.

Evidentemente, más allá de que la reivindicación se enmarcó jurídicamente dentro de la cuestión étnica, la misma fue el medio idóneo para llevar adelante una política cooperativista autogestionada por los propios pequeños productores. Sin embargo, existen en la ley una serie de artículos específicos sobre los derechos particulares indígenas.

Es decir, enmarcar el reclamo dentro de las reivindicaciones étnicas, fue en principio parte de una estrategia que tenía por objetivo legitimar un accionar que existía de hecho. Al considerar las propuestas, el gobierno pasa a cerrar la problemática dentro de la misma cuestión étnica, desde la cual la habían planteado las Comunidades Indígenas.

El Poder Ejecutivo, también usa esta forma de encarar el problema como una estrategia, pero con un fin distinto. Al gobierno provincial, esto le será útil para no considerar los problemas de fondo que originaron el reclamo y posterior pedido de reglamentación jurídica. El resultado de ambas posturas, es la puesta de manifiesto en las serias limitaciones de la Ley Nº2287.

Relaciones de tipo interclase.

Analíticamente no pueden plantearse a los conceptos de grupo étnico y clase, como compartimentos estancos, o absolutos. La particularidad de estos conceptos al igual que sus límites y proyecciones, tendrán que ver con el contexto, tanto particular

como global ya referidos, con momentos históricos particulares, y con las presiones que se acreden sobre grupo étnico y clase respectivamente.

Particularmente el concepto de clase en el materialismo histórico, es definido por sus relaciones de producción, es decir, las clases son un aspecto de las relaciones de producción según Marx. A pesar de la variabilidad que presenta el concepto a lo largo de su obra, puede deducirse que lo sustancial consiste en que las clases se constituyen por la relación de grupos de individuos respecto a la posesión de propiedad privada sobre los medios de producción. Por lo tanto las sociedades clasistas quedan instituidas sobre un modelo dicotómico, en el cual coexisten dos clases antagónicas que pueden definirse como clase dominante y sometida respectivamente.

Así planteado el modelo implica necesariamente una relación conflictiva, expresa Marx en la Ideología Alemana: "Los diferentes individuos solo forman una clase en cuanto se ven obligados a sostener una lucha común con otra clase, pues por lo demás ellos mismos se enfrentan unos con otros, hostilmente en el plano de la competencia. Y, de otra parte, la clase sustantiva, a su vez frente a los individuos que la forman, de tal forma que estos se encuentran ya con sus condiciones de vida predestinadas, por así decirlo; se encuentran con que la clase les asigna su posición en la vida, y con ello, la trayectoria de su desarrollo personal, se ven absorbidos por ella."

Este concepto de clase fue trabajado y resignificado por distintas líneas del marxismo, como así también por antropólogos que se basan en este marco teórico para encuadrar su análisis. De entre muchos autores posibles nos interesa rescatar particularmente a A. Giddens y a L. Bate. Ambos son considerados como un antecedente importante y quizás de base, en el trabajo del concepto de clase, y en el caso de Bate también de grupo étnico y sus interconexiones con lo que él define como clase.

En su análisis de la estructura de clases, Giddens (1977) muestra entre otras cosas, como la división del trabajo puede ser tanto la base de la fragmentación como de la consolidación de las relaciones de clase. En todo caso, queda establecido que esta división del trabajo facilita la formación de clases al punto de crear grupos homogéneos. El otro elemento que determina la formación de una estructura de clases, es la propiedad, ya que la misma confiere ciertas capacidades de mando fundamentales en lo que hace al control de la organización social.

Siguiendo el planteo de Giddens, podemos determinar que la división del trabajo en la Línea Sur facilitó el surgimiento de un grupo homogéneo, el de los pequeños productores. El mismo trascendió al grupo étnico que está contenido en él, pero sin llegar a desdibujarlo. Podemos inferir que es la condición de pequeño productor la que permea las relaciones sociales, sin impedir sin embargo, la relevancia de las particularidades de este grupo con características heterogéneas.

Dentro de la estructura de clases tal como la expone el autor, la propiedad es un elemento determinante. Así, la entrega de títulos de propiedad sobre las tierras que ocupan, teniendo en cuenta que es la tierra el primordial medio de producción, aparece necesariamente como el principal reclamo del CAI. Es imprescindible, esta medida para defender y consolidar el sistema de cooperativas, de lo contrario carecerían de la capacidad de mando fundamental para controlar dicha organización social. Impidiéndoles insertarse en la trama más amplia de la organización social general.

En cuanto al tema de la conciencia de pertenencia a una clase, Giddens (1977) continúa su análisis basándose en el modelo dicotómico que hace a la estructura clasista tal como fue planteado por Marx. Así establece que la toma de conciencia estará directamente relacionada con la transparencia de dicha estructuración de clases, es decir en la medida en que esta división sea evidente existirá la posibilidad de tomar conciencia de clase.

Un factor importante en la percepción de la identidad de los intereses de clase en oposición a otra clase o clases, es el desarrollo de organizaciones dedicadas al fomento de sus intereses, ya que dentro de estos organismos (sindicatos, partidos políticos, etc...) la conciencia del conflicto puede clarificarse y ser más precisa de lo que normalmente es la conciencia de clase más difusa de los individuos. Esta

organizaciones se encuentran entonces, en una posición desde la que pueden a su vez, influir e intentar dirigir la conciencia de clase de las masas.

Esta aproximación nos es útil, para interpretar el rol del CRI, en el conjunto de los actores sociales. En primer lugar, consideramos que la toma de conciencia, se agudiza debido a la nevada que dejó en evidencia un problema que, por cierto, no fue directamente provocado por ella. Lo que la catástrofe pone de manifiesto son las urgentes necesidades de la Línea Sur, debido a su postergación sistemática en lo que a inversiones desde el Estado se refiere. No existen obras de infraestructura como para hacer frente a las catástrofes climáticas, que en esta zona son lo suficientemente frecuentes como para justificarlas.

Esto trajo aparejado dos efectos. En primer lugar, la totalidad de la población provincial se movilizó, para organizar una ayuda de emergencia. Las donaciones y organizaciones proayuda a la Línea Sur, fueron frecuentes. Los rionegrinos tomaron conciencia del grado de carencias en el que se vivía en el desierto. Sin embargo una vez pasada la emergencia, aquella zona volvió a olvidarse.

Lo que puso al problema de la desigual distribución de la tierra, de relieve, fue el Plan Ganadero implementado desde el gobierno. El mismo dotó de animales a los productores cuyas haciendas habían sido afectadas por la nevada. El reparto de animales se hizo proporcionalmente a la cantidad de tierras que

se poseía, por lo tanto aquellos cuyas explotaciones eran mayores adquirieron un nuevo plantel de animales, mientras que los que poseían explotaciones menores, siguieron tan pobres como antes.

Así queda al descubierto esta división de clases, que lleva a la toma de conciencia de los pequeños productores, de la necesidad de agruparse para defender sus intereses. Esto fue lo que impulsó la Iglesia al fomentar la organización de los pequeños productores, a través de los promotores sociales. Ellos son los que impulsan la creación del CAI. El que uno de los objetivos principales del CAI como agrupación política, sea el de formar conciencia, hace a la posibilidad de éste, como organismo de precisamente, clarificar la conciencia del conflicto a través de la organización de la defensa de los intereses propios.

El paso siguiente a la conciencia de clase es la conciencia revolucionaria, la cual consiste en la posibilidad de imaginar una forma de vida radicalmente opuesta a la existente y que dicha forma de vida puede ser legitimada.

Giddens lo expresa así: "Si el factor más importante que acelera la conciencia del conflicto es la visibilidad de las diferencias de clase, el factor más importante que influye en la conciencia revolucionaria es la relatividad de la experiencia dentro de un sistema dado de producción. La conciencia revolucionaria entraña una percepción del orden socioeconómico existente como "ilegítimo" y un reconocimiento de modos de acción que se pueden adoptar para reorganizar este orden sobre nuevas

bases. Semejante percepción es, casi siempre, exclusiva de los componentes de los grupos crónicamente subprivilegiados cuyas condiciones de trabajo permanecen estables a través del tiempo. Su creación implica un marco por referencia al cual los individuos pueden distanciar su experiencia del aquí y ahora, de la realidad social dada, y vislumbrar la posibilidad de una realidad que difiera radicalmente de esta." (Giddens, A. 1979: 132)..

Así explica como esta experiencia de la privación es solo un elemento que crea un resentimiento difuso, que adquiere un carácter revolucionario cuando se funde con un proyecto concreto, por muy vagamente formulado que esté, de un orden alternativo que pueda llevarse a la práctica. Entonces el autor explica como la conciencia revolucionaria no está en estricta relación con la madurez del capitalismo, tal como lo entendía Marx.

Sin duda, no podemos decir que estamos en presencia de un acto revolucionario, sin embargo, la lógica que acompaña la evolución de los actos contingentes que desembocan en la sanción de la Ley Integral del Indígena, se corresponde con este segundo paso que da el devenir de la conciencia social. Es decir, ante la privación existente de los medios mínimos para la subsistencia y reproducción social del grupo, se incentiva la organización bajo la iniciativa de un proyecto concreto que fue dado a conocer por los promotores sociales, que si bien es cierto no poseía gran contundencia, proponía la creación a largo plazo de un orden

alternativo plausible de ser llevado a la práctica.

El primer objetivo de los promotores es llegar a los pequeños productores, este grupo está formado en su mayoría por Mapuches. Los cuales contaban con inquietudes más radicalizadas que el resto, y al mismo tiempo con mayor índice de participación en organismos preexistentes (partidos políticos, sindicatos, asociaciones vecinales, etc...). En ellos prende con suma facilidad la idea de formar un Consejo Indígena, como herramienta y forma de mediar el diálogo con quienes detentan el poder, los cuales están representados por el gobierno.

En este sentido, Giddens (1977) llega a la conclusión que los orígenes de la conciencia revolucionaria tenderán a estar ligados, a los grupos que se encuentran al margen de su incorporación a la sociedad.

Teniendo como marco referencial la conceptualización de "clase" en los términos planteados por Giddens, intentaremos analizar su interrelación con los grupos étnicos.

Clase, Etnicidad, Nación: límites y proyecciones.

Bate (1984) entre otros, propone articular el concepto de clase con el de "etnicidad" y ambos con "Nación". En primera instancia la conexión entre clase y etnicidad, estará dada por la cultura en tanto es ella la manifestación de la existencia presente y concreta de la base material y de la superestructura tanto de un grupo étnico como de cualquier clase social. Esta manifestación

cultural distintiva, efecto de la singular historia del desarrollo antecedente de su actual existencia, es común a toda clase y grupo social, del cual la etnicidad es un tipo.

Así, clase y cultura son presentados por el autor, como las categorías básicas y más generales que permiten acceder a la comprensión de las situaciones étnico-nacionales que conforman las condiciones estructurales y coyunturales, en que se libran sus luchas sociales reales.

Las naciones para Bate (1984), aparecen como fruto de un proceso histórico concomitante con el desarrollo de la formación económico-social capitalista. Por lo tanto las naciones surgen como resultado del ascenso de la burguesía como clase dominante, estructurada sobre bases políticas y territoriales concretas. En su seno se organiza la reproducción y expansión de las relaciones capitalistas de explotación de la fuerza de trabajo. Así el concepto de Nación es tomado por el autor, como unidad analítica en la medida que funciona como contenedor de los múltiples grupos sociales integrantes de la estructura clasista de la nación.

De la misma manera, Williams (1989), ve a los Estados Nacionales como el contexto en que las relaciones interétnicas se desarrollan. En él debe buscarse según la autora, la relación entre la formación de la identidad étnica y otras formas de identidad (como la de clase, por ejemplo); como así también su rol en el desarrollo de la conciencia política.

Bate continúa su análisis y observa que aunque distintos grupos

sociales compartan una misma posición de clase, no se sienten por ello identificados entre sí. Las luchas reivindicativas aparecen muchas veces embanderadas bajo distintos signos, los cuales no tienen que ver en forma directa con las clases que las contienen. En este contexto quedan enmarcadas las luchas étnicas.

El autor va a definir a los grupos étnicos en base al sistema socioeconómico que le dio origen como unidad social diferencial, el cual debe estar basado en un modo de producción precapitalista. A su vez, dichos grupos se distinguen por mantener algún tipo de relaciones internas que le permiten reproducir su ser social estructurado en la propia tradición cultural, lo que se manifiesta en la continuidad del proceso de desarrollo de su identidad cultural distintiva.

Por último, los grupos étnicos, no logran generar proyectos nacionales autónomos y viables por encontrarse subsumidos en las relaciones de producción capitalista, ocupando posiciones de clase. Los grupos étnicos son definidos entonces, como grupos sociales con particularidades históricas en la reproducción del ser social y en la conformación de su cultura actual como una subcultura en el seno de las naciones.

Sin perder de vista estas conceptualizaciones de Bate, podríamos agregar que tanto las identidades particulares (encarnadas por la cultura), como los grupos de interés (representados en la clase) dentro del contexto mayor de las naciones-estado, se encuentran interpenetrados. Esta

interpenetrabilidad propuesta por Williams (1989), nos permite analizar la problemática abordada, desde una perspectiva dinámica. A partir de este dinamismo, podríamos ampliar el análisis propuesto por Bate.

Es decir, un grupo étnico no solo puede ser pensado como reductible a una subcultura, sino como el resultado de una interacción en la arena política de diferentes identidades. Y en este sentido puede cuestionarse la supuesta inviabilidad de los proyectos generados por estos grupos. Podríamos plantear el problema de la siguiente manera: hasta que punto la subsunción de los grupos étnicos a las relaciones de producción capitalista determina que las propuestas de proyectos políticos por parte de estos grupos no sean realizables.

Este concepto de la interpenetrabilidad nos permite pensar en la posibilidad de generar proyectos políticos con al menos cierto grado de concreción futura. La posibilidad de poner o no en marcha estos proyectos estará determinada, al mismo tiempo, por el desarrollo del mismo proceso de interrelación. Es decir, por el grado de flexibilidad de la interpenetración entre las identidades particulares y los grupos de interés.

En nuestro caso, este proceso de interpenetración, se hace evidente durante el litigio. Al proponer abordar la problemática a partir de las dificultades que todo pequeño productor de la Línea Sur debe afrontar para asegurar su subsistencia, el CAI, aparece como esta síntesis de la que habla Williams. El CAI como

organismo representa un grupo étnico particular, el mismo es el resultado de la interacción en la arena política de las diferentes identidades. Estas están compuestas por los mapuches (identidad particular) y los pequeños productores (grupo de interés). Poseen en común problemas que afectan a la posible reproducción social no solo de los mapuches en tanto grupo étnico, sino también a todo aquel que dependa de un plantel de animales inferior a las 1000 cabezas para su subsistencia.

Sin embargo el intento del gobierno de tratar por separado problemáticas, a las que no encontraba punto de coincidencia como para justificar una ley integral que respalde a las explotaciones más pequeñas de la zona, se asimila al planteo tal como lo describiera Bate. El Estado Provincial, basa su postura precisamente en considerar a los mapuches como un grupo social que se caracteriza por conformar su cultura como una subcultura dentro del marco del Estado que la contiene. En este sentido, el gobierno aparece como regulador de una situación particular de un grupo particular, el cual es parte integrante de la estructura de la Nación.

Obviamente, la estructura clasista de la nación, como así también su función de organizar la reproducción y expansión de las relaciones capitalistas de explotación de la fuerza de trabajo, no son explicitadas a través de su discurso jurídico, pero sí permanecen implícitas en la política resultante de la aplicación de las leyes.

Siguiendo a Bate, desde el gobierno se considera a las Comunidades Indígenas incapacitadas para enunciar proyectos alternativos, no por considerarlas subsumidas en las clases que la contienen, sino precisamente por estimar que su existencia se desarrolla al margen de las reglas generales de la sociedad global. Fruto de esta concepción ideológica que sostiene que la vida de los grupos étnicos transcurre de manera totalmente aislada de las contingencias que hacen a la historia de las naciones, es la política de "reservas para indígenas".

La misma tiende a perpetuar una forma de vida que es considerada "autóctona", entendiéndose por ello, que la reserva les permitiría reproducir su ser social de acuerdo a las estructuras que determinan su particularidad cultural. Obviando que para lograr dicho objetivo es imprescindible contar con los medios de producción necesarios, que garanticen su subsistencia y crecimiento económico.

Evidentemente la política de reservas, no tiende a la expansión y mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos étnicos, sino a perpetuar la marginalidad en la que la estrategia propia del capitalismo los ubica. Parte del accionar político de esta estrategia, es el formular desde el discurso jurídico, la necesidad de una recomposición histórica del grupo étnico en cuestión. Reduciendo su actual existencia a la recuperación de su pasado como valuar cultural, canalizando por la vía de las reivindicaciones étnicas a los posibles planes de lucha generados

desde las comunidades.

El autor articula la cuestión étnica con la cuestión nacional, a partir de las formas históricas concretas de las luchas de clase, a la vez que la distancia entre ambas problemáticas estará determinada por los contenidos y el alcance que los distintos proyectos políticos sustentan y con la viabilidad real de los mismos.

En este sentido, Williams (1989), muestra como los planes nacionales tienden a crear una suerte de homogeneidad que deja de lado o invalida la heterogeneidad que hace a las naciones. Entrando de esta manera, en abierto conflicto con los grupos minoritarios y sus propuestas.

La problemática planteada en la Línea Sur, a partir de crear una ley que ampare a un sector amplio demográficamente, pero de escaso peso político, muestra como se hace explícita la relación entre los mapuches y el gobierno provincial. La misma actúa bajo la categoría más amplia de una clase social subordinada, en pugna con otra clase integrada por un grupo menor numéricamente, pero con gran poder económico y consecuentemente con un importante poder político.

Este último grupo, al cual podemos definir como sector dominante, no solo por su importante influencia económica que determina las políticas en la provincia, sino porque es su ideología la sustentada por el gobierno. Y en este sentido podemos sintetizarlo como la postura oficial. De la misma surgen

los planes que, como explica Williams (1989), tienden a invalidar la heterogeneidad propia de la provincia mediante proyectos que omitan el tratamiento de la problemática considerando la cuestión económicasocial global. Entrando así en abierto conflicto con el proyecto político del CAI, quien representa al grupo minoritario durante el litigio.

Ahora el problema que queda latente, y que de alguna manera hace a la trama en que este complejo de relaciones sociales se van entrelazando, es el de la identidad. Para realizar una lectura de esta realidad desde la perspectiva del juego de identidades que se suceden, es necesario conceptualizar a la identidad a fin de evitar su cristalización teórica abstracta, y volverla operativa.

En este sentido es potable la propuesta de Levi-Strauss (1981), según la cual la identidad no corresponde a una experiencia concreta, sino a un esquema conceptual. Levi-Strauss entiende la identidad como la existencia de un límite el cual se construye a través de la actuación de las diferencias, son límites sociales.

El pensar a la identidad como un límite, no implica necesariamente que el mismo haga referencia a cierto tipo de rigides que impida visualizar la relación social que le da origen. Muy por el contrario, al explicitar que se trata de un límite que se construye socialmente, el autor, introduce la posibilidad de interpretar las interrelaciones en su significación global. Es decir permite abarcar la problemática

desde la perspectiva más amplia de las inclusiones y exclusiones, que se desarrollan al interior de un grupo dado. Conectándolas con el devenir histórico que determinan los juegos políticos y al mismo tiempo son la estructura sobre la que se erige dicha construcción social.

Así podemos inferir que la atribución por parte del CAI de asimilar a los mapuches y pequeños productores al seno de su representación, parte de entender que el límite de su identidad en tanto organización corporativa, se construye a partir de las diferencias que en nuestro contexto implican desigualdades. Esto muestra que de alguna manera la actuación de las diferencias se da en forma impuesta. Es decir, en la medida en que la diferencia se asimila a una desigualdad en cuanto a las posibilidades de desarrollo y reproducción social de los distintos grupos de interés, la actuación de las mismas se encuentra determinada por relaciones de tipo dominación-subordinación, como parte de la estructura capitalista más amplia que se impone en el seno de la sociedad global y determina y regula las relaciones humanas.

Sin embargo tratar la problemática desde la perspectiva de una construcción social, implica necesariamente incluir la existencia de una creatividad colectiva, que aunque determinada por las mismas relaciones capitalistas de producción, las cuales no dejan demasiado espacio para la actividad creativa particularmente en lo que hace a la construcción de identidades diferenciales; cuya proyección se demuestra en la capacidad de la misma para

entrelazar identidades culturales con grupos de interés construyendo un límite nuevo y más amplio. El mismo le permitirá a la organización, ampliar su capacidad operativa y generadora de proyectos alternativos.

Al mismo tiempo el apremio por parte de la postura oficial, por fijar límites de identidad, acotados a la diferenciación de tipo cultural, apunta a disfrasar la desigualdad propia de la pugna entre clases opuestas, de diferencias de tipo étnico solucionables con el solo hecho de enunciar una ley que la reconozca como tal. Este límite, al ser impuesto, se encuentra lejos de alcanzar la materialidad de aquel que se construye socialmente, por este motivo es defendible solo por relaciones de tipo totalitarias. Este totalitarismo no es factible en el momento histórico en el que se desarrolla el conflicto, por lo tanto en la disputa realizada en la arena política logra mayor apoyo la identidad más amplia, la cual viene consensuada por los grupos que fueron protagonistas de su construcción.

Sin embargo esto no anula el hecho de que exista además una identidad étnica particular que se manifiesta a través de el empuje particular de las Comunidades Indígenas. Esta identidad étnica, conformada por los mapuches, tiene sus propias características, para el análisis de las mismas nos remitiremos a las conceptualizaciones generales sobre identidad étnica hechas por L. Tamagno (1988).

La identidad étnica debe ser comprendida en su dimensión de

categoría social y como expresión de la clasificación que los hombres hacen de sí mismos y de los demás, a partir de procesos de inclusión y exclusión. Propone entender a la identidad étnica no como un concepto, y por lo tanto una abstracción, sino como una construcción social. Esto significa que cuando se analiza en términos de identificaciones étnicas debe tenerse en cuenta el marco histórico en sus dimensiones sincrónicas y diacrónicas, las relaciones de dominación y subordinación por las que se encuentra determinada, los vínculos y lealtades que unen a los individuos y los procesos de diferenciación, desigualdad y exclusión, como se refleja esto a nivel de las representaciones, el prejuicio, el estigma y la subestimación que están implícitos en la gestación de esta categoría social; y como esto condiciona el conocimiento que los individuos tienen de sí mismos y de los demás.

Según la autora, es importante ... "entender las identificaciones étnicas como categorías sociales generadas en procesos sociales complejos, posibles de ser interpenetrados en sus connotaciones comunicacionales, cognitivas y simbólicas. Quedando así las clasificaciones étnicas plenamente situadas en el marco más amplio de las clasificaciones sociales"... (L. Tamagno 1988).

Este complejo de interpenetración de identidades a diferentes niveles de la interacción social, se traduce en la mesa de negociaciones, a la hora de determinar la forma y los contenidos de la norma. Explicitándose a través de las diferentes variables

que se manejan durante las distintas instancias por la que atraviesan, los respectivos discursos de las partes contendientes.

Tipo de política cultural implícita en la Ley 2287

Para encarar el tema de las posibles ingerencias de dicha Ley en determinada política cultural, tomaremos como referencia el marco teórico suministrado por G. Bonfil Batalla (1982). El autor propone tomar el concepto de "política cultural" como una unidad. En él permanecen implícitos dos niveles de análisis: el poder y la historia.

Introducir la dimensión política implica abordar la problemática desde esa doble característica que hace fundamentalmente al control y la toma de decisiones, propias del poder mismo, lo que define un nivel diferente de relaciones entre sociedad y cultura. Este proceso se hace evidente en la medida en que la dialéctica del control cultural se considere en términos de relaciones entre grupos sociales y no entre individuos. En nuestro caso, la Ley aparece mediando estas relaciones entre diferentes grupos sociales y al mismo tiempo como emergente de la dinámica dialéctica inherente al control cultural.

Siguiendo a Bonfil Batalla (1982), entendemos por control cultural, la capacidad de decisión sobre los elementos culturales, es decir, todos los recursos de una cultura que son necesarios poner en juego para formular y realizar un propósito

social. Considerando que la cultura es un fenómeno social, la capacidad de decisión que define el control cultural, es también una capacidad social. Esto implica que aunque las decisiones las tomen los individuos, el conjunto social dispone de formas de control sobre ellas. Precisamente el objetivo primordial del CAI, es contar con un instrumento legal que le permita legitimar su capacidad de decisión a fin de realizar un propósito colectivo, que tiene por fundamento la autonomía política del grupo.

Ya que la capacidad de decisión es entendida como un fenómeno cultural, es preciso tener en cuenta que dichas decisiones (el ejercicio del control) no son tomadas fuera de contexto, ni en contextos neutros. Sino en el seno de un sistema cultural que incluye valores, conocimientos, intereses. En este sentido, el control cultural no puede ser ni absoluto, ni abstracto, sino histórico. Histórico, por cuanto es consecuencia o manifestación de un determinado marco social contingente.

Producto de esta realidad, es la aparición de la Ley como un elemento aislado, pero sin embargo significativo, cuando la misma debería ser parte o instrumento de un programa de política cultural sistematizado y organizado de forma conjunta entre todas las partes afectadas; y finalmente legitimada y abalada por el poder político.

Por último las políticas culturales no implican solamente la capacidad social de usar o decidir sobre los elementos culturales, sino también y fundamentalmente la capacidad social

de producirlos y reproducirlos. Es en este sentido donde se hace más evidente la imperiosa necesidad de un proyecto político que le de marco y fundamento a la Ley Integral del Indígena. Ya que la carencia del mismo, pone en serio riesgo la capacidad social de producir y reproducir los elementos culturales, que en el texto de la Ley, aparecen en términos de reivindicaciones étnicas y de clase.

A MANERA DE CONCLUSION

Si bien las limitaciones inherentes a este tipo de trabajos impiden formular una conclusión precisa que cierre la temática en cuestión y mucho menos, aporte soluciones aproximadas o tentativas. Es posible rescatar los alcances y limitaciones que hacen a la instancia jurídica, a partir de la cual se instrumentan las políticas culturales cuando se carece de programas políticos específicos y sistematizados, como en nuestro caso.

Con este fin, intentaremos dar cuenta de la interrelación entre las distintas leyes que reglamentan la distribución de la tierra, por considerar a esta cuestión tanto el detonante como el problema de fondo del fenómeno estudiado. Tendremos en cuenta las yuxtaposiciones y/o contradicciones que aparezcan a partir del análisis comparativo.

Utopias y Posibilidades.

En primer lugar debemos tener en cuenta que cada ley o decreto promulgado anula a los anteriores que se opongan a los principios formulados por ellos. Sin embargo, aparecen artículos que basan su legitimidad en normas anteriores, que paradójicamente quedaron anuladas por las nuevas.

En nuestro caso, la Ley que tiene plena vigencia es la Nº2287, que en el caso específico de la propiedad de la tierra se basa en la Ley Nº279, observemos las consecuencias de esta fundamentación:

Ley Nº279 (1971):

- Otorga la tierra en propiedad a quienes la trabajen.
- Enajena tierras fiscales para otorgarlas a auténticos productores. Excluye de esta categoría a las comunidades indígenas.
- Son expropiables las tierras que excedan la unidad económica, que no sean explotadas, las destinadas en arrendamiento o aparcería, las que hagan del predio una transacción comercial.
- Para acceder a la adjudicación de una unidad económica, debe contarse con una familia numerosa ser de la zona, argentino o extranjero con dos años de residencia.
- Se otorgará el título de propiedad a los cinco años de ocupación del predio, sean estos anteriores o posteriores

Ley Nº2287 (1988):

- Otorga la adjudicación en propiedad de las tierras ocupadas por pobladores o comunidades indígenas.
- Se investigará el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Tierras y de los derechos vinculados a la tradicional posesión, previos a la provincialización.
- Si se descubren anomalías, se procederá a la expropiación.
- Expropiación en caso de tierras insuficientes.
- Las tierras serán transferidas bajo las condiciones del Art.66º de la Ley 279.

a la adjudicación.

Es evidente que la relación entre ambas leyes es sumamente conflictiva. Al adjudicar las tierras en propiedad a las comunidades indígenas, queda anulado el criterio según el cual dichas comunidades no estarían en condiciones idóneas para explotar una unidad económica. De la misma manera el investigar el cumplimiento de los derechos vinculados a la tradicional posesión previa a la provincialización, contradice en forma directa y contundente el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Tierras. O se defiende los derechos anteriores a la provincialización, o se da cumplimiento a la ley sobre tierras fiscales, las que están determinadas postprovincialización. Ambos criterios son mutuamente excluyentes.

Esta serie de contrasentidos, son un escollo serio a la hora de la aplicación de la Ley. Y si bien la misma prevee decidir en el sentido más favorable al indígena, en caso de duda sobre su interpretación, aplicación o alcance (Ley 2287, Art.589); esto no garantiza su utilización efectiva y amplia con respecto a todos los aspectos a los que hace mención. Con respecto a este tema, Novoa Monreal (1981) explica como la forma en que las normas jurídicas se aplican depende de la interpretación que de ellas hagan los encargados de declarar su sentido y de imponerlas en el práctica como reglas obligatorias de conducta.

Sin embargo esta dependencia viene predeterminada por variables político-económicas, esto implica que "las normas jurídicas

pueden cumplir su cometido y tener valor para cierta clase de vida social, en cuanto su contenido reciba una real vigencia como fuente de ordenación de la actividad social. El beneficio social de su aplicación dependerá casi exclusivamente de que sean puestas en vigor de una manera congruente con los intereses generales." (Novoa Monreal:1981). Esto nos devuelve a la ingerencia de las decisiones políticas en las estructuras jurídicas.

El predominio del interés general por sobre el particular, es una premisa básica en el discurso jurídico, sin embargo el contenido simbólico de la misma ha respondido a la ideología dominante de los grupos de poder. De esta forma no siempre el "interés general" se refiere al interés de las mayorías. El mismo queda condensado en los conceptos de "Nación" o "Estado", los cuales encarnarían al "interés general", ante el cual todos los ciudadanos deben ceder.

Este Estado (como ya se señaló), está en manos del sector hegemónico el cual idealiza la noción del Estado Nacional. La "nación-estado" en tanto abstracción, se presenta como neutral y objetiva, su función será velar por el bienestar y realización de todos los ciudadanos, el instrumento idóneo para su misión se lo dará el Derecho, a través de las leyes, decretos y demás implementos inherentes a la normatividad.

Entonces, el sentido con el que se cargue el concepto de "interés general", dependerá de una decisión política. En nuestro

caso, dicha decisión no es fruto de la iniciativa del grupo dominante, sino resultado de una larga y controvertida negociación. Durante la cual se logra presentar al interés de una minoría étnica (mapuche) en conjunción con un sector de la clase subalterna (pequeños productores), como interés general.

En este sentido vemos como el Derecho aparece en escena, al servicio de los fines políticos. Novoa Monreal (1981), nos muestra la forma en que el Derecho ve circunscripta su competencia propia a elaborar las fórmulas preceptivas concretas que traducirán la decisión política, y a proporcionar la instrumentación de instituciones, esquemas y ordenamientos específicos que le permite encuadrar las nuevas fórmulas dentro del resto del equipamiento normativo preexistente en el Estado. Tanto para señalar la manera como deben dictarse validamente, como para armonizarlas en relación con todo el resto del ordenamiento jurídico.

Según el autor, "adoptada la decisión política, será principalmente a base de preceptos jurídicos que ella podrá ser cumplida, puesto que tales preceptos impondrán a los gobernantes y a los gobernados una conducta obligatoria y coactivamente exigible encaminada a que sea alcanzada.(...) Pero las metas y las vías fundamentales quedan a cargo de la política." (Novoa Monreal:1981).

Si bien la Ley Integral del Indígena queda enmarcada dentro del contexto mayor de la normativa general, y por lo tanto supeditada

a las limitaciones y proyecciones impuestas por el marco jurídico, creemos que a partir del análisis realizado podemos inferir su condición de símbolo. Es decir, por las particulares condiciones en que dicha Ley se discute y promulga, aparece como un emergente de la lucha reivindicativa de un amplio sector (étnico y de clase), histórica y estratégicamente postergado.

La motivación de este grupo podemos definirla como utópica, según las precisiones dadas sobre "utopía" anteriormente. En este sentido, la viabilidad de la utopía no debe buscarse en su concreción, sino en el sostenimiento de la esperanza que provee a los hombres de nuevos significados y los moviliza en pos de un mundo mejor. Junto con Barabas consideramos que "el proyecto utópico de transformación de la realidad social se construye en constante mediación con la situación histórico-social en la que los hombres están inmersos." (Barabas:1990).

En este contexto, podemos realizar una doble lectura de la Ley 2287, como logro jurídico que permitiría (si se dieran las condiciones necesarias) la inserción dinámica y participativa de la comunidad indígena y los pequeños productores de la Línea Sur, en la vida política y económica de la provincia. Y al mismo tiempo como símbolo que condensa una utopía colectiva concreta y positiva. Recordando que la utopía se verifica no porque ve realizados sus contenidos, sino porque la esperanza entra en el campo de su posible ejecución.

El devenir histórico determinará entonces, a partir de la

participación protagónica de los distintos sectores que conforman la heterogeneidad de la Nación (y que constituyen su mayor riqueza), los alcances, y proyecciones; como así también sus limitaciones o anquilosamiento, de esta Ley y cualquier otra norma que surja del debate y el consenso de diferentes grupos en pugna.

Creemos oportuno concluir el presente trabajo dejando abierto el análisis y el debate a través de la propuesta teórica que nos trae Foucault, acerca de la relación entre el poder y la verdad:

"Por «verdad», entender un conjunto de procedimientos reglamentados por la producción, la ley, la repartición, la puesta en circulación, y el funcionamiento de los enunciados.

La «verdad» está ligada circularmente a los sistemas de poder que la producen y la mantienen, y a los efectos de poder que induce y que la acompaña. ...

No se trata de liberar la verdad de todo sistema de poder -esto sería una quimera, ya que la verdad es ella misma poder- sino de separar el poder de la verdad, de las formas de hegemonía (sociales, económicas, culturales) en el interior de las cuales funciona por el momento.

La cuestión política, en suma, no es el error, la ilusión, la conciencia alienada o la ideología; es la verdad misma." (Foucault:1979).

BIBLIOGRAFIA

FUENTES

CONGRESO NACIONAL, CAMARA DE DIPUTADOS, Diarios de Sesiones
Años: 1881 (2 t.), 1882 (2 t.), 1883 (2 t.), 1886 (2 t.),
1889 (1 t.), 1990 s/t..

CONGRESO NACIONAL, CAMARA DE SENADORES, Diarios de Sesiones
Años: 1878, 1879, 1880, 1881, 1882, 1884, 1888.

Legislación Argentina: colección completa de leyes nacionales
sancionadas por el honorable Congreso durante los años 1852 a
1917. Tomo 9: 1889 a 1891 .

PROVINCIA DE RIO NEGRO:

- Legislatura. Diputados: Ley N°1968 Crea la comisión de
estudio del problema aborigen de la Prov. de Río Negro.
23-5-1985, Viedma.

- Legislatura. Poder Ejecutivo: Proyecto de Ley del
Indígena. 5-3-1987, Viedma.

- Legislatura. Oficiales Varios: Remite nota del Sr.
Director General de Asuntos Indígenas, quien acompaña
copia del Anteproyecto de Ley del Indígena. 22-6-1987,
Viedma.

- Legislatura. Diputados: Ley N°2233 Deroga la Ley N°1968
Comisión estudio del problema aborigen y crea una nueva
comisión. 11-8-1988, Viedma.

- Legislatura. Diputados: Ley N°2287 Determina el
tratamiento integral de la situación jurídica, económica y
social, individual y colectiva de la población y las
Comunidades Indígenas de Río Negro. 22-12-1988, Viedma.

DIRECCION GENERAL DE TIERRAS Y COLONIAS.

- Gobierno de la Provincia de Río Negro. Texto ordenado y
Legislación Complementaria de la Ley 279 de Tierras y
Colonias. Recopilación: Fabio R.R. Rey. 1987.

Diario RIO NEGRO. de General Roca, Provincia de Río Negro

Publicaciones de las siguientes fechas:

DIA	MES	AÑO	DIA	MES	AÑO
2	7	1984	28	3	1987
4	7	1984	9	6	1987
12	8	1984	12	6	1987
7	2	1987	16	6	1987
23	2	1987	18	6	1987
2	3	1987	11	11	1987
5	3	1987	16	11	1987
8	3	1987	18	11	1987
10	3	1987	29	11	1987
11	3	1987	14	1	1988
13	3	1987	30	1	1988
13	3	1987	18	2	1988
14	3	1987	2	11	1988
16	3	1987	28	11	1988
17	3	1987	1	12	1988
18	3	1987	2	12	1988
19	3	1987	9	12	1988
20	3	1987	24	12	1988
21	3	1987	--	--	----
22	3	1987	--	--	----

Publicaciones:

De Pie, Ed. Obisado de Viedma, Nro.1,1984 - Nro.3 y 4, 1985.

Primeras Jornadas de la Indianidad, APDH 1984 Bs. As.

BIBLIOGRAFIA CITADA

BARABAS, A.:

- 1986. Movimientos Etnicos,Religiosos y Seculares en América Latina: una aproximación a la construcción de la utopía india. En: América Indígena. Vol XLVI, Nº 3. México.
- 1987. Utopías Indias: Movimientos Socio-Religiosos en México. Ed. Grijalbo. México.

- BATE, L.:
- 1984. Cultura, Clases y Cuestión Etnico-Nacional. Ed. Juan Pablos. Mexico.
- BENGOA, J.:
- 1985. Historia de Pueblo Mapuche. Ed. Sur. Santiago de Chile.
- BLOCH, E.:
- 1977. El Principio Esperanza. Tomo 1. Ed. Aguilar. Madrid.
- BONFIL BATALLA, G.:
- 1972. El Concepto de Indio en América: una categoría de la situación colonial. En: Anales de Antropología. Vol. 9. Mexico.
 - 1982. Lo Propio y lo Ajeno: una aproximación al problema del control cultural. En: La Cultura Popular. Varios Autores. Coedición: Dirección General de Culturas Populares de la SEP y Premiá Editora. Mexico.
- BOTANA, N.:
- 1985. El orden conservador. Ed. Hyspamerica. Bs.As..
- BRIONES DE LANATA, C.:
- 1990. Los gringos como categorización social mapuche. Jornadas sobre problemática étnica actual en La Argentina. INA. Bs. As..
- CARDOSO DE OLIVEIRA, R.:
- 1971. Identidad Etnica, Identificación y Manipulación. En: América Indígena. Vol XXXI, Nº4. México.
 - 1977. Articulación Interétnica en Brasil. En: Procesos de Articulación Social. Hermitte, E. y Bartolomé, L. (Comp.). Ed. Amorrortu. Buenos Aires.
- CLIFFORD, J.:
- 1988. Sobre la autoridad etnográfica. En: The predicament of culture. Cambridge Harvard University press Pag 21 a 54. Traducción de Carlos Reynoso.
- CULLEN, C.:
- 1987. Reflexiones desde América. Iº Ser y Estar: el problema de la cultura. Ed. Fundación Ross. Rosario, Santa Fé.
 - 1987. Reflexiones desde América. IIIº Yo y Nosotros: el problema de la ética y la Antropología en Latinoamérica. Ed. Fundación Ross. Rosario, Santa Fé.

- FOUCAULT, M.:
- 1979. Microfísica del Poder. Ed. La Piqueta. Madrid.
- GAL, S.:
- 1989. Language and political economy. En: Annual review of anthropology, vol. 18. California.
- GIDDENS, A.:
- 1979. La Estructura de Clases en las Sociedades Avanzadas. Ed. Alianza Universidad. Madrid.
- HERNANDEZ, I. y FISCHMAN, G.:
- 1990. La Ley y la Tierra: historia de un despojo. en la tribu Mapuche de los Toldos. Ed. Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- MAGRASSI G.:
- 1989 Los Aborígenes de la Argentina. Ed. Búsqueda. Bs. As..
- MANDRINI, R.:
- 1984. Los araucanos de las pampas en el siglo XIX. Ed. CEAL Bs. As..
- MARX, C. y ENGELS, F.:
- 1968. La Ideología Alemana. Pueblos Unidos. Uruguay.
- MORENO :
- 1976. Anales de la Sociedad Científica Argentina.
- NOVOA MONREAL E.:
- 1981 . El derecho como obstáculo al cambio social. Ed. Siglo XXI. México.
- OSZLAK, O.:
- 1982. Reflexiones sobre la formación del estado y la constitución de la sociedad argentina. En: Desarrollo económico 21(84): 531 a 548. Bs. As..
- SCHOO LASTRA, D.:
- 1928. El indio del desierto. Agencia general de librería y publicaciones Bs.As..
- VAFNARSKY, C y PANTELIDE, E
- 1987. La formación de un área metropolitana en la Patagonia. Población y asentamiento del Alto Valle. Ed. CEUR.

VARIOS AUTORES :

- 1988 Cuadernos de Antropología N°2. Identidad e Identidad ética. Ed. Universidad de Luján y Eudeba Buenos Aires.
- 1989. Antropología y Políticas Culturales: patrimonio e identidad. Ed. Rita Ceballos. Buenos Aires.

WALTHER, J. C.:

- 1947. La conquista del desierto: Años 1527-1885. Ed. Circulo Militar Biblioteca del Oficial tomo I y II.

WILLIAMS, B.:

- 1989. A Class Act: anthropology and the Race to Nation Across Ethnic Terrain. En: Annual Review Anthropology.

ZEBALLOS, E.:

- 1960. Viaje al país de los araucanos. Ed. Hachette. Bs. As.
- 1981 Callvucura y la dinastía de los Piedra. Ed CEAL. Bs. As. tomo I y II.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

BARTH, F.:

- 1976. Los Grupos Etnicos y Sus Fronteras. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.

BARTOLOME, M. A.:

- 1979. Conciencia Etnica y Autogestión Indígena. En: Indianidad y descolonización en América Latina. Documentos de la 2ª Reunión de Barbados. México.

CLASTRES, F.:

- 1981. Investigaciones en Antropología Política. Ed. Gedisa. Barcelona.

COLOMBRES, A.:

- 1977. Hacia la Autogestión Indígena. Ed. del Sol. Buenos Aires.
- 1982. La Hora del Bárbaro (bases para una Antropología Social de apoyo). Ed. del Sol. Buenos Aires.

- CORA, P.:
 - 1930. Testimonio de un Cacique Mapuche. Ed. Fehuén. Santiago de Chile.
- CURRUHUINCA, CURAPIL y ROUX, L.:
 - 1986. Sayhueque, el último cacique. Ed. Plus Ultra Bs.As.
- FAVA, J.:
 - 1988. El Destino de las Tierras Indígenas del Sur. En: Revista de Antropología. Año III, Nº6. Buenos Aires.
- FLORES, S.:
 - 1984. Las Comunidades Indígenas Frente a la Sociedad Nacional. En: Suplemento Antropológico. Universidad Católica. Revista del Centro de Estudios Antropológicos. Vol. XIX, Nº1. Asunción. Paraguay.
- FOUCAULT, M.:
 - 1966. Las Palabras y las Cosas: una arqueología de las Ciencias Humanas. Ed. Siglo Veintiuno. México.
- GARRETA, M. y ALVAREZ CAPDEVILA, R.:
 - 1988. Reflexiones y Propuestas Acerca de la Política Cultural. En: Revista de Antropología. Año III, Nº6. Buenos Aires.
- GEERTZ, C.:
 - 1987. La Interpretación de las Culturas. Ed. Gedisa. Barcelona.
- HALFORD, J.:
 - 1991. El indómito Oeste: Un legado de vergüenza. En: revista La Pura Verdad. vol. 24, Nro 1, Pasadena, California.
- HERNANDEZ, I:
 - 1985. Derechos Humanos y Aborígenes: el Pueblo Mapuche. Ed. Búsqueda. Buenos Aires.
- JULIANO, D.:
 - 1987. El Discreto Encanto de la Adscripción Étnica Voluntaria. En: Procesos de Contacto Interétnico. Ringuélet, R. (Comp.). Ed. Búsqueda. Buenos Aires.
- KRADER, L. y ROSSI, I.:
 - 1980. Antropología Política. Ed. Anagrama. Barcelona.

- KROTZ, E.:
- 1987. Utopía, Asombro, Alteridad: consideraciones metateóricas acerca de la investigación antropológica. En: Estudios Sociológicos. Vol. 14. México.
- KUSCH, R.:
- 1953. La Seducción de la Barbarie. Análisis Herético de un Continente Mestizo. Ed. Fundación Ross. Buenos Aires.
 - 1978. Esbozo de una Antropología Filosófica Americana. Ed. Castañeda. Pcia. Buenos Aires.
 - 1962. América Profunda. Ed. Bonum. Buenos Aires.
- LENTON, D. I. :
- 1991. La imagen oficial del indígena de Pampa y Patagonia a lo largo del proceso histórico de relacionamiento, sus implicancias en las políticas oficiales hacia el indígena, desde 1880. Beca de Investigación para estudiantes Nro 1291. Informe de avance.
- LEVI-STRAUSS, C.:
- 1964. El Pensamiento Salvaje. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
 - 1968. Antropología Estructural. Ed. EUDEBA. Buenos Aires.
- MANSILLA, L. V.:
- 1967. Una excursión a los indios ranqueles. Tomo I y II. CEAL. Bs. As..
- RADOVICH, J. y BALAZOTE :
- 1990. Mapuches de Río Negro. En: Revista de Antropología. Año V, Nº9. Buenos Aires.
- ROOSENS, E.:
- 1989. Creating Ethnicity. The Process of Ethnogenesis. Ed. Sage Publications. EEUU.
- SAMANIEGO, M.:
- 1984. La sociedad nacional frente a las comunidades indígenas. Suplemento Antropológico Universidad Católica. Revista del Centro de Estudios Antropológicos. Vol XIX Nº1. Asunción. Paraguay.
- SANTILLAN GUEMES, R.:
- 1985. Cultura, creación del pueblo. Ed. Guadalupe. Buenos Aires.

SCENNA, M. A.:

- 1978. El ochenta: Un año crucial. En: todo es historia. Nro 39.

SCHUTZ, A.:

- 1964. Estudios sobre teoría social. Amorrortu editores. Buenos Aires.

SEYFERTH, G.:

- 1983. Etnicidad y ciudadanía: algunas consideraciones sobre las bases étnicas de la movilización política. En: Boletín do Museu Nacional Nova Serie, Nº42. Río de Janeiro. Brasil.

STAVENHAGEN, R.:

- 1982. La cultura popular y la creación intelectual. En: La Cultura Popular. Varios Autores. Coedición: Dirección de Cultura Popular de la SEP. y Premiá Editora. México.

STUCHLIK, M.:

- 1974. Razgos de la sociedad mapuche contemporánea. Ed. Nueva Universidad. Santiago de Chile.