

Eliana Gabriela Funes Poblete

Universidad Nacional de San Juan. Argentina

*elianagabrielafunes@gmail.com*

## **TIERRAS COMUNITARIAS WARPES TOMAS DE POSICIÓN Y REPERCUSIONES EN EL PROCESO DE LA POLÍTICA ESTATAL EN LA PROVINCIA DE SAN JUAN**

**Resumen:** *Las comunidades originarias del sudeste sanjuanino permanecen en una situación de extrema vulnerabilidad por la falta de títulos de las tierras que ancestralmente habitan. La escasa cantidad de comunidades con relevamiento territorial y las limitaciones de éste como herramienta en la defensa de sus derechos nos llevan a cuestionar la política estatal en la materia. Se parte del supuesto de que el Estado realiza limitadas concesiones a los grupos dominados en pos de conservar la dominación política a largo plazo, evitando poner en juego la estructura de poder. Las tomas de posición del Estado y las repercusiones en su interior darán como resultado un proceso contradictorio que solo en contadas ocasiones garantizará el derecho a la propiedad comunitaria indígena de la tierra.*

**Palabras clave:** *política estatal, comunidades originarias, tierras*

**Warpe Community Lands. Positions and repercussions in the policy state process in the Province of San Juan**

**Abstract:** *Native communities from the southeast of San Juan still remain in a situation of extreme vulnerability due to the lack of property titles of the lands that they ancestrally inhabit. The small number of communities with territorial surveys and the limitations of these as tools to defend their territorial rights lead us to question the state policy in this matter. We part from the notion that the state makes limited concessions to dominated groups in order to maintain the political domination in the long term and to avoid risking the structure of power. The actions taken by the state around this matter and the effects that these generate within the state itself will result in a contradictory process that only in a few occasions will guarantee the right to community property of indigenous peoples.*

**Keywords:** *state policy, native communities, lands*



## Introducción

A partir de los 80 y 90 comienzan a visibilizarse fuertemente los reclamos de los distintos pueblos originarios asentados en el actual territorio argentino por el reconocimiento de sus derechos por parte del Estado. El reclamo fundamental y en el que se basan los demás es por el reconocimiento de la propiedad comunal de las tierras que ancestralmente habitan, partiendo de una concepción de territorio que tiene en cuenta su dimensión cultural, social, política, económica, y religiosa. Estas demandas tendrán como respuesta el reconocimiento por parte del Estado de los derechos de los pueblos originarios en la Constitución Nacional a partir de su reforma de 1994 y otros instrumentos de políticas públicas. En 2006 recrudecen los conflictos en torno a los territorios que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas a partir de la incorporación de territorios antes inexplotados al sistema de producción capitalista mundial. En este contexto se sanciona la Ley de Emergencia en materia de Posesión y Propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas N°26160, que por el término de cuatro años suspendía la ejecución de sentencias de actos procesales o administrativos cuyo objeto fuera el desalojo o desocupación de las referidas tierras. Para lograr el amparo de la ley, el INAI debería realizar un relevamiento de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades. En este sentido durante la implementación de la ley se generan procesos en el Estado que impiden u obstaculizan la aplicación de la ley. La ley fue prorrogada sucesivamente en 2009, 2013 y 2017, sin lograr avances significativos en el cumplimiento del derecho.

En el presente artículo se analizarán las tomas de posición de los organismos del Estado nacional y provincial, las repercusiones verticales que genera a partir de la creación de organismos para su concreción, y las tomas de posición horizontales. También se describirán los procesos de problematización de la cuestión o la falta de ello en la provincia. Este trabajo tiene carácter de cualitativo, descriptivo y analítico. Para la recolección de datos se utilizaron principalmente fuentes primarias a través de la entrevista en profundidad y observación documental. Se realizaron entrevistas a referentes de comunidades



indígenas, representantes del Consejo de Participación Indígena tanto en funciones como quienes estuvieron al frente en el período analizado, informantes clave, entre ellos funcionarios y técnicos abocados al tema en estudio.

Los límites del Estado al capital monopolista implican una cierta autonomía para conservar la dominación política. Esta autonomía permite la sanción de la Ley 26.160 y sus prórrogas orientadas al reconocimiento de los derechos de las comunidades originarias sobre sus tierras. La relatividad queda demostrada en la temporalidad de la ley, y en los mecanismos de selectividad que ponen en marcha los aparatos del Estado al tomar decisiones que detienen o interfieren en la implementación de la misma tal como había sido diseñada.

### **Algunas consideraciones teóricas sobre el Estado y las políticas estatales**

Para comprender la complejidad de las políticas en torno a las tierras comunitarias indígenas se considera al Estado desde una concepción relacional, en tanto relación de dominación, donde intervienen distintas clases y fracciones de clase en una relación que siempre es asimétrica, pero además es heterogénea. Las clases dominantes están compuestas por diversas fracciones, con intereses económicos diversos, que son organizadas por el Estado en pos de la concreción de sus intereses políticos a largo plazo. Desde la concepción relacional, el poder es una situación compleja donde los dominados nunca están en el exterior. La alianza entre las clases dominantes y sus fracciones componen el “bloque en el poder” (Poulantzas, Nicos, 1979). Éste implica “equilibrios inestables” (Poulantzas, Nicos, 1979) de los compromisos entre sus componentes bajo la hegemonía y dirección de una clase o fracción de clase hegemónica. “El concepto de hegemonía comprende el dominio particular de una de las clases dominantes respecto de las otras clases o fracciones dominantes de una formación social capitalista” (Poulantzas, Nicos, 1974: 173).

Sin embargo, no podemos reducir el Estado a las contradicciones internas al bloque en el poder. Es fundamental tener en cuenta la relación de éste con los grupos subalternizados. Para reproducir la dominación, los aparatos del Estado deben concretar y expandir la hegemonía sobre estos grupos. Y a la vez que organiza y unifica los intereses de las clases dominantes,

desarticula las organizaciones populares polarizándolas a las organizaciones del bloque en el poder. El Estado organiza la hegemonía permitiendo que algunos sectores de los grupos subalternos se conviertan en apoyos del bloque en el poder y eliminando cualquier posibilidad de alianza entre las clases populares.

Para Poulantzas el Estado no es una entidad abstracta sino “la condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase, tal como se expresa, siempre de forma específica en el seno del Estado” (Poulantzas, Nicos, 1979: 154). Por lo tanto, condensa las relaciones contradictorias al interior del bloque en el poder, y de éste con los grupos subalternos.

No se plantea al Estado como exterior a las clases sociales, tal como lo hace el institucional-funcionalismo, o el instrumentalismo, que entiende el Estado como un instrumento manipulado por los grupos dominantes, de manera monolítica y sin contradicciones. Entender al Estado como relación permite ver el funcionamiento de las clases o fracciones de clases, verlo como resultado de la relación de fuerzas impresa en su estructura y aparatos. Los grupos dominados no están en el exterior del Estado, sin ser tenidos en cuenta y buscando irrumpir en él. Las luchas que protagonizan las clases populares atraviesan la estructura del Estado, donde se intenta institucionalizarlas, contenerlas y por último neutralizarlas. Los aparatos donde estas luchas se encarnan no poseen un poder propio sino que existen en función de su oposición a las clases dominantes, quienes sí poseen poder *real* en los aparatos del Estado. Frente a estos los órganos que dan lugar a las luchas populares solo presentan resistencia.

Según Nicos Poulantzas “el poder de las clases populares en el seno de un Estado capitalista no modificado es imposible” (1979: 172). Por lo que si bien éstas atraviesan las estructuras burocráticas del Estado capitalista, siguen reproduciendo la dominación. Hay una relación objetiva de coincidencia de intereses políticos entre las clases dominantes y el Estado, quien representa los intereses de éstas en función de la lógica misma del sistema.

Ese Estado permite, por su misma estructura, la garantía de intereses económicos de ciertas clases dominadas, contrarios eventualmente a los intereses económicos a corto plazo de las clases dominantes, pero compatibles con sus intereses políticos, con su



dominación hegemónica (Poulantzas, Nicos, 1974: 242).

Sin embargo, un elemento central y necesario para darle continuidad al sistema de dominación es que el Estado posea “autonomía relativa” (Poulantzas, Nicos, 1979) respecto de la fracción o clase en el poder y sus intereses particulares. Existe una tensión entre los límites del Estado al capital monopolista, lo que implica una cierta autonomía para conservar la dominación política, y *relativa* en cuanto que el capital monopolista, sigue siendo hegemónico y por lo tanto lleva la dirección de bloque en el poder.

Un primer acercamiento a las políticas públicas considera las estructuras sociales existentes y cómo estas se reflejan de forma compleja en estas políticas. Las divisiones, fisuras, contradicciones internas del Estado dan como resultado políticas estatales contradictorias. La presencia de las luchas populares es fundamental en la configuración de las mismas.

Los intereses de las distintas clases y fracciones de clase que componen el bloque en el poder están representadas en las distintas ramas, aparatos del Estado y al interior de los mismos. Ésta es la forma en que estos grupos participan en la dominación política en forma concreta y en defensa de sus propios intereses. A estas relaciones Poulantzas las llama “relaciones contradictorias anudadas en el seno del Estado” (Poulantzas, Nicos, 1979: 160). Estas contradicciones materializadas en el Estado hacen que éste concrete su papel de organizador de las clases dominantes. Pero no solo las clases dominantes tienen presencia en los aparatos del Estado. En menor medida y en condiciones de subordinación las luchas populares tienen lugar en las estructuras burocráticas.

Este proceso contradictorio en el interior del Estado implica un mecanismo de “selectividad estructural” (Poulantzas, Nicos, 1979) que atraviesa los aparatos encargados de recabar información y a los encargados de tomar decisiones, en cada uno de los cuales están representados diversos intereses particulares. A partir de este mecanismo, los distintos órganos toman decisiones, o bien *no decidir*, marcando una ausencia del Estado. Establece en su práctica un orden de prioridades en función de los intereses que representa, filtrando medidas propuestas por otros órganos, o de la ejecución de las medidas adoptadas por esos otros organismos. Producto de este proceso las políticas estatales aparecen como incoherentes y caóticas.

La *autonomía relativa* del Estado no es frente a las

distintas fracciones de las clases dominantes, como producto de la capacidad del Estado para mantenerse fuera de ellas. Es producto de las medidas adoptadas por las diversas clases y fracciones de clase que componen el bloque en el poder y que tienen presencia en los aparatos del Estado. Aun cuando las medidas adoptadas por los aparatos solo sean oposiciones o resistencias a medidas que favorezcan a otras fracciones del bloque en el poder.

Para Offe y Lenardt, los problemas estructurales del capitalismo se articulan como demandas de los actores, y como el imperativo superpuesto de mantener el proceso de acumulación. Donde “las demandas y exigencias se traducen en tensiones inter e intraorganizacionales dentro del Estado, es decir, en acciones de actores que buscan tratar los problemas cada uno a su manera” (Brand, Ulrich, 2011: 151). El Estado “condensa materialmente (Poulantzas, Nicos, 1980) en sus estructuras y mediante políticas públicas, las contradicciones presentes en la sociedad, es decir, les da forma para que se vuelvan viables y no rompan la cohesión social” (Brand, Ulrich, 2011:152).

Las políticas estatales son “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo, 1976: 112) y para su análisis es necesario tener en cuenta el proceso que involucra desde el surgimiento de la *cuestión* hasta su eventual *resolución*. Por lo tanto la política estatal implica un conjunto de tomas de posiciones que varían a través del tiempo y de los diversos órganos estatales intervinientes, las cuales se explican también a través de las tomas de posición de otros actores. A su vez se tendrán en cuenta las repercusiones al interior del Estado, en el aparato burocrático:

Dada una cuestión, la toma de posición respecto de ella por parte de cierta unidad, que tiene atribuciones para hacerlo en nombre del Estado, suele generar repercusiones *horizontales* –tomas y reajustes de posición de otras unidades– y *verticales*. Estas últimas consisten principalmente en la atribución de competencia y en la asignación de recursos (tiempo, personal, dinero, equipo) a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política. Estos efectos verticales suelen producir *crystalizaciones institucionales*, creación de aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes, que



quedan formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de la cuestión o de algunos de sus aspectos, superponiéndose generalmente (y por lo tanto estableciendo una relación ambigua y frecuentemente conflictiva) con otras burocracias formalmente especializadas en otros aspectos de la cuestión o en otras cuestiones cercanamente ligadas a la que incumbe al primero” (Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo, 1976: 119).

Es en esta visión del Estado como relación social con base en Poulantzas que se va a “mirar a la sociedad como un conjunto de relaciones sociales hegemónicas, es decir de prácticas cotidianas vividas que son aceptadas activa o pasivamente, y que se basan en relaciones de poder y dominación” (Brand, Ulrich, 2011: 148). Es decir, el Estado es una relación social que asegura desde hace siglos las relaciones sociales dominantes. Y en el plano específico de la territorialización, “Latouche (1994) afirma que el capitalismo ha sido desterritorializador desde su nacimiento, por lo tanto, la desterritorialización es inherente a la práctica capitalista y eso queda muy claro cuando se lee, por ejemplo a Marx y Engels (1998) cuando hablan de la desposesión territorial de los campesinos” (Haesbaert, Rogério, 2013). Así se puede establecer una continuidad en el accionar del Estado capitalista en cuanto a la desterritorialización y el despojo de los grupos más subalternizados.

El Estado reproduce las desigualdades, al asegurar la propiedad privada, al reconocer ciertos intereses sobre otros, lo que no siempre es muy visible en tiempos *normales* (...) Las políticas públicas son parte de un proceso propio que tiene el objetivo de formular e implementar *proyectos de Estado* el cual no se desarrolla independientemente de proyectos hegemónicos dentro de una sociedad, o de aquellos impuestos desde afuera (...) Las exigencias del mercado mundial, como el extractivismo, están inscritas dentro de las estructuras del estado y de las políticas públicas (Brand, Ulrich, 2011: 153-156).

En este marco, las identidades, valores e intereses sobre la tierra son distintos tanto para grupos hegemónicos como para las comunidades originarias. *Tierra* es:

...el sustrato material de la actividad productiva, y es resultado tanto de las condiciones objetivas de producción a las que está sujeta, como de las políticas de acceso, tenencia y distribución de beneficios que, entre otras cosas configuran el estilo de desarrollo

de un determinado territorio” (Moscheni Bustos, Margarita, 2015).

El problema de la tierra para los pueblos originarios no puede ser respondido solamente en términos topográficos geográficos, sino que deben considerar los derechos fundamentales a la identidad y autodeterminación como pueblo originario.

Con este recorrido teórico intentamos describir el proceso a partir del cual las comunidades asentadas en la provincia, en un momento determinado, logran penetrar las estructuras burocráticas del Estado. Aparatos del Estado son atravesados por los conflictos entre Estado y pueblos originarios por las tierras tradicionalmente habitados por ellos. El resultado de esta formación contradictoria es el establecimiento de políticas estatales también contradictorias, pero que tienden a defender los intereses políticos del bloque en el poder. Esto se da a partir de mecanismos de selectividad estructural que ponen en marcha los distintos aparatos del Estado al tomar decisiones que detengan o interfieran en la implementación de la política estatal tal como había sido diseñada. Aquí también se van a ver implicados mecanismos de lo que Quijano llamó *colonialidad del poder* y de la jerarquización de lo blanco y occidental por sobre lo *indio* como una identificación negativa y ociosa.

Particularmente se aspira a analizar la trayectoria de cada política (actores y significaciones en función del paradigma predominante, recursos y alianzas); la distinta toma de posición del Estado (repercusiones verticales y horizontales, selectividad estructural y cristalizaciones institucionales) y las tensiones interorganizacionales y/o tomas de posición de agentes externos a los aparatos del Estado.

El supuesto que orienta este trabajo considera que en las últimas décadas las comunidades originarias tienen una mayor incidencia en la materialidad institucional en lo que respecta a sus demandas referidas a la propiedad comunal y ancestral de sus tierras. Sin embargo, al ser parte de grupos subalternos y no dominantes, las mismas se traducen en políticas contradictorias (algunas que habilitan el acceso a sus tierras, otras que se los niegan), según el aparato del Estado del que emane, incluso en un mismo período de gobierno.



## La reemergencia de identidades étnicas en la provincia y disputa por el reconocimiento de sus derechos

En la década del 90, en la provincia de San Juan, una serie de personas comienzan a reconocerse huarpes, definiendo su identidad como una continuidad de poblaciones originarias que existieron en el pasado. Estas afirmaciones identitarias iban a contrapelo del consenso que afirmaba su total extinción. En la provincia, el discurso oficial, en gran parte erigido por el arqueólogo Mariano Gambier y la etnohistoriadora Catalina Michieli (Escolar, Diego, 2007), declaraba la total extinción de los huarpes, que ubicaban como protohistóricos, que ni siquiera formaban parte de nuestra historia, no dejaban impronta en el presente, y con una fecha de extinción tan temprana que se remontaba al siglo XVII. Este proceso de reemergencia de identidades cuadraría, según Escolar, en el concepto de *etnogénesis* aportado por Sturtevant (1966) que implica “el establecimiento de una distintividad grupal en un proceso que involucra largos períodos históricos”, considerando las identidades como algo dinámico profundamente ligadas a los procesos históricos, donde la emergencia de tales identidades no se da tanto en contextos de estabilidad sino de cambios radicales en el proceso que involucran momentos en los que los límites étnicos se pueden definir con claridad y otros en los que no. El silencio se puede interpretar como una forma de convivir con los responsables de la violencia que sufrieron como pueblo. El pasado y la descripción de los hechos están mediados por intereses políticos, de legitimación y naturalización de estructuras sociales e identidades colectivas. Al reconocimiento de las identidades y demandas huarpes se opusieron y oponen distintos sectores políticos, principalmente las élites sanjuaninas y los aparatos del Estado en los que estas tienen lugar preponderante. Principalmente porque el reconocimiento de derechos a las comunidades sobre la tierra implicaría explícita o implícitamente cuestionar la forma de obtener los derechos de propiedad sobre la tierra en la provincia, y sentar precedente para nuevos reclamos asentados en concepciones distintas a la propiedad privada del Estado liberal, que permitió el sistemático despojo de los pobladores rurales, basándose en la ausencia o precariedad de títulos de propiedad (Escolar, Diego, 2007).

Estas reemergencias étnicas están siempre vinculadas a

contextos políticos conflictivos donde suponen disputas de hegemonía, en este caso contra el discurso hegemónico que negaba su existencia y da por tierra, o por lo menos cuestiona el relato histórico que fundamenta la nación, y en este caso la provincia *blanca* y de ascendencia europea. Por otra parte implica también una evasión al control del estado, negativo, como *coerción*, y positivo, como prestador de servicios, en un momento en que se busca expandir su soberanía, principalmente en la zona del Sudeste sanjuanino que había escapado en gran medida al orden jurídico del Estado por no ser tierras aptas para producir y por lo tanto no eran de interés para el capital, pero que en este nuevo contexto cobran importancia como bien de cambio.

### **Políticas estatales y zona de conflicto**

En el presente artículo se analizan las políticas estatales en torno a las tierras comunitarias indígenas que, de una manera u otra, obstaculizaron o facilitaron el acceso o permanencia de las comunidades originarias en sus tierras ancestrales, entre 2006 y 2014. Se incluyen en el análisis aquellos instrumentos de políticas públicas que como es el caso de la Ley de Política Indígena y apoyo a las comunidades aborígenes, si bien fueron sancionadas anteriormente, en el caso concreto de esta ley en 1985, tienen repercusiones en el período analizado. Esta ley marcaba una ruptura con lo signado en la Constitución nacional que establecía como atribuciones del Congreso: “Proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo”. Tiene como objetivo el apoyo a las comunidades para que se integren al “proceso socioeconómico y cultural de la nación respetando sus propios valores y modalidades”. Para lograrlo se instrumentarían planes de apoyo a sus actividades productivas y que permitan el acceso a la tierra. A los efectos de esta ley, se crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social, una entidad descentralizada con participación indígena, cuyo titular era designado por el Poder Ejecutivo. A partir de esta medida se les reconoce Personería Jurídica a las comunidades originarias tras su inscripción en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas. El INAI debía promover la inscripción de las comunidades en el registro asistiéndolas para lograrlo. En agosto de 2004, por resolución número 152



del INAI, se crea el Consejo de Participación Indígena (CPI), con el objeto de garantizar la participación y consulta a los pueblos indígenas a través de sus representantes.

En noviembre de 2006 se sanciona la Ley 26160, de Emergencia en materia de Posesión y Propiedad de las tierras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas originarias. Esta ley suspendía por un lapso de cuatro años las ejecuciones de sentencias y los actos procesales y administrativos que tuviesen como fin el desalojo o desocupación de tierras habitadas por comunidades indígenas originarias inscriptas en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas, en organismos provinciales competentes, o aquellas comunidades preexistentes (estén o no registradas) a éstos que pudieren acreditar de forma fehaciente su posesión actual, tradicional y pública de las tierras. A su vez esta ley prevé la realización de un relevamiento técnico jurídico catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades. Tal relevamiento debía realizarse en los tres primeros años desde la sanción de la ley y el organismo encargado de hacerlo sería el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, promoviendo las acciones que fueren necesarias con el Consejo de Participación Indígena, los institutos aborígenes provinciales, universidades nacionales, y otras entidades nacionales, provinciales o municipales, organismos gubernamentales o no gubernamentales que pudieran cooperar para tal fin.

Los conflictos a los que se enfrentan las comunidades en sus territorios son muchos y diversos pero se basan en que no se reconocen sus derechos sobre esas tierras. En general las comunidades son poseedoras ancestralmente y actualmente de las tierras que habitan, pero las que tienen títulos, son títulos viejos sin las sucesiones correspondientes

Las comunidades son poseedoras, algunas tienen títulos viejos, digamos desde el derecho privado, de alguna posesión veinteñal que hizo algún abuelo, o algún abuelo de un abuelo. Unos papeles viejos hay, hay documentación pero nada actualizado, nada que titularice a nombre de las comunidades (referente comunitario, comunicación personal, 2017).

Estas irregularidades hacen que el secano sea una zona de conflictos permanentes donde es frecuente que privados hereden o compren títulos de tierra y aparezcan en las comunidades a exigir que desalojen o paguen con producción su estadía. La inexistencia de títulos y la creencia capitalista

dominante de que los únicos dueños son los titulares, coloca a las comunidades originarias y agricultores familiares en una posición de extrema vulnerabilidad frente a cualquier supuesto dueño. “Las zonas de mayor conflicto pertenecen a los espacios áridos, ya que en la tierra bajo riego, el orden jurídico e institucional es mayor, y los problemas son de otro tipo (sucesiones, herederos, otros)” (Moscheni Bustos, Margarita, 2015: 117). En zonas bajo riego encontramos en el Departamento Valle Fértil, las comunidades Cacique Caligua, ubicada en Usno, y la Comunidad Las Majaditas, ubicada en Baldes de Funes y Las Tumanas.

Se pueden entender las luchas de las comunidades originarias por su supervivencia como tales, como resistencias a un modelo que se impone, en lo económico, en lo organizacional, en lo discursivo incluso. Estas resistencias se vieron favorecidas especialmente en las zonas de secano, las que por contar con condiciones naturales poco aptas para la agricultura y por lo tanto ser de poco interés para la producción capitalista hizo posible la permanencia por varias generaciones de puesteros, campesines y comunidades originarias que aun siendo poseedores ancestrales de la tierra no contaban con títulos de propiedad.

## **Tomas de posición y repercusiones horizontales y verticales en el marco de la política estatal**

### *Un primer nudo, la obtención de las personerías jurídicas*

La Ley 23302 dio el puntapié inicial para el reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho, por lo tanto será un nudo fundamental en la política estatal en torno al acceso a sus tierras de las comunidades originarias. La cristalización institucional de esta toma de posición del Estado fue la creación del INAI (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas). Como otra repercusión vertical se creó el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI), que se encargaba de reconocer y registrar las personerías jurídicas a las comunidades partiendo de la base que la Constitución nacional las reconoce como preexistentes y por lo tanto el otorgamiento de la personería jurídica debería ser una formalidad.

Según se planteó en la reglamentación de la norma, los requisitos exigían que las comunidades tengan: identidad



étnica, que tengan una lengua autóctona actualmente o en el pasado; cultura y organización propias, que hayan conservado sus tradiciones esenciales, que convivan o hayan convivido en un hábitat común, y que constituyan un núcleo de por lo menos tres familias asentadas.

El INAI debía promover la inscripción de las comunidades en el registro asistiéndolas para lograrlo. Como una nueva toma de posición posterior la ex Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, de la cual dependía el INAI y por lo tanto el RENACI dictó la Resolución N°4.811/96 adecuando los criterios para autorizar la inscripción de comunidades, simplificándose los requisitos y regulando la concurrencia de las provincias. En esta línea, en su artículo 2, establece como únicos requisitos para la inscripción: nombre y ubicación geográfica de la comunidad; reseña que acredite su origen étnico-cultural e histórico con presentación de la documentación disponible; descripción de sus pautas de organización y de los medios de designación y remoción de sus autoridades; nómina de los integrantes con grado de parentesco, y mecanismos de integración y exclusión.

Sin embargo, más allá de la intención declarada de simplificar el proceso para la inscripción de las comunidades en el registro, en la realidad las comunidades de San Juan no consideran que la obtención de las personerías sea un proceso fácil, de hecho de las 19 comunidades existentes en la provincia según declaran los CPI del pueblo huarpe en San Juan, solo seis tienen personería jurídica reconocida por el INAI, las comunidades son: Comunidad Sawa, Comunidad Salvador Talquenca, Comunidad Clara Rosa Guaquinchay, Comunidad Esperanza Huarpe, Comunidad Pinkanta, Comunidad Territorio del Cuyum, Comunidad Cacique Colchagual, Comunidad Che Tayayko, Comunidad Echenique Las Talas, Comunidad Las Chacras, Comunidad Cieneguita, Comunidad Arroyo Guaquinchay, Comunidad Talquenca, Comunidad Ya Kitek'Kelo, Comunidad Amada Ñerke, Comunidad Lucila Guaquinchay, Comunidad Aguas Verdes, Comunidad Cacique Pismanta, Comunidad Guaquinchay. Solo las primeras seis son reconocidas con su personería jurídica correspondiente.

Además de ser un proceso complejo es lento. Algunas comunidades demoraron aproximadamente 10 años, como la Comunidad Pinkanta, y otras llevan 7 y aún no la obtienen, como la Comunidad Cacique Colchagual y la Comunidad

Arroyo Guaquinchay. Ello da cuenta de lo prolongado que se hace el proceso para las comunidades que lo logran.

La intención de simplificar el proceso se complicó en la práctica, según lo manifestaron técnicas del INAI, debiendo homogeneizar los requerimientos. Una de las causas fue la posible falta de aceptación por parte de jueces e instituciones gubernamentales de las personerías jurídicas otorgadas por el INAI. Les técnicos ubicados en un lugar de supuesta neutralidad y objetividad accionan estos mecanismos que restringen derechos. El fundamento de esta falta de aceptación no estaría dada por aspectos formales sino por la incompatibilidad entre la mirada de un juez formado en el derecho positivo y los nuevos procesos territoriales, entre ellos el derecho consuetudinario de los indígenas, que en algunos casos implican aspectos contradictorios con la perspectiva tradicional y en otros novedosos o con poco precedente judicial.

Una de las trabas fundamentales remite a los prejuicios o estereotipos sobre las formas de vida y organización política que deben tener las comunidades, puestos en juego a la hora de establecer los requerimientos. *Comunidad* pasa a ser entendida como una unidad discreta, armónica y homogénea, la cual, se supone, conserva tradiciones culturales esenciales y cuya organización se configura a través de mecanismos completamente consensuales” (Katzer, Leticia, 2009: 131).

Los técnicos del INAI trabajan en una oficina en Buenos Aires donde se generan todas estas cuestiones, las resoluciones y cómo, los requisitos para que se conforme una comunidad o la obtención de una personería, pero después cuando vienen al territorio no se pueden plantear muchas veces tal cual dice la ley o las resoluciones, porque es muy dinámico. En la Argentina somos 38 pueblos y cada pueblo tiene su cosmovisión, sus particularidades, y dentro de un mismo pueblo, por ejemplo el pueblo huarpe, cada comunidad también tiene sus particularidades (...) Unas se organizan de una manera, otras de otra (referente comunitario representante de CPI, comunicación personal, s/i).

Las políticas indígenas elaboradas desde una matriz céntrica encuentran ciertas tensiones al momento de su implementación, particularmente en territorios identificados con especificidades indígenas que son soslayadas al momento del diseño. En los proyectos de desarrollo, las culturas originarias son incorporadas definiéndolas vagamente y



reproduciendo estereotipos (Katzner, 2009). El modelo *top down* (de arriba abajo) de implementación de políticas es un enfoque con una importante tradición en la Argentina y que ha recibido hasta la actualidad fuertes críticas.

Esta visión de lo indígena como identidades comunes sin reconocer la diversidad es parte de la colonialidad del poder. En el diseño de las políticas y en su implementación se define un tipo ideal de estructura organizativa. Esa definición se hace desde el Estado, occidental, colonizado, que no observa el sujeto de las políticas en su diversidad. Las comunidades que no se adecuan a esos requerimientos basados en prejuicios quedan fuera de entre otros derechos poder acceder al reconocimiento de la propiedad sobre sus tierras.

Este elemento nos permite observar la continuidad de criterios racistas en los organismos del Estado aun cuando éste toma posiciones que podrían considerarse favorables a los pueblos originarios, encuadrando en la idea de “interculturalidad funcional” (Walsh, Catherine, 2014). El Estado actúa como reproductor de la estructura colonial capitalista ya que “mientras los actores sociales deben articular sus intereses, valores y proyectos frente al mismo Estado capitalista y poscolonial de siempre, tienen que actuar frente una estructura que los obliga a someterse a las reglas del mismo, lo que obstaculiza el cambio” (Brand, 2011: 152). Según Leticia Katzner (2009) el reconocimiento por parte del Estado de una población indígena y su reagrupamiento en un territorio específico regulado por el Estado, permite desarrollar un *etnogubernamentalidad* (Boccaro, Guillaume, 2007) que le permite penetrar, a partir de tomar la cultura como objeto de la política social, en los microespacios de sociabilidad indígena. Esto se materializa específicamente con las reglamentaciones del INAI para la obtención de personerías jurídicas. Propone ver la normativa en torno a este tema como “una narrativa, una estructura de significación y por tanto de poder, que termina por naturalizar las colectividades indígenas y burocratizar sus acciones, contribuyendo a desmovilizarlas políticamente, y a institucionalizar relaciones paternalistas y clientelares” (Katzner, 2009: 132).

El Estado plantea la posibilidad del reconocimiento de las comunidades como sujetos de derechos. Sin embargo a través de *mecanismos de selectividad* que ponen en marcha

los distintos aparatos del Estado, al tomar decisiones que detengan o interfieran en la implementación de la política estatal tal como había sido diseñada, tiende a defender los intereses políticos del bloque en el poder. En este caso lo hará impidiendo que las comunidades accedan al relevamiento territorial. La escasa cantidad de comunidades que hasta el momento han obtenido la personería jurídica es una traba central a la hora de obtener el relevamiento territorial que se desprende de la Ley 26160. Funciona como un eslabón imprescindible a la hora de negar el acceso a derecho, ya que por regla general en la provincia solo se hacen relevamientos a comunidades con personería.

Para determinar las comunidades a las que debía hacerse el relevamiento, la Ley 26160 incluye las comunidades inscriptas en el Registro Nacional de Comunidades indígenas (RENACI), comunidades inscriptas en registros provinciales, como también a aquellas *preexistentes*. El decreto reglamentario plantea que “se entenderá por preexistentes a las comunidades pertenecientes a un pueblo indígena preexistente haya o no registrado su personería jurídica en el RENACI u organismo provincial competente”. La reglamentación también plantea que las comunidades preexistentes contempladas que ejerzan posesión actual, tradicional y pública serán incorporadas en el relevamiento por resolución del INAI previa consulta y participación del o la CPI. Sin embargo una nueva toma de posición del INAI dejó fuera a las comunidades sin personería de la posibilidad de obtener su relevamiento territorial. Se considera que el proceso orientado a obtener la personería permite fortalecer a la comunidad en camino a realizarse el relevamiento.

Si tenemos en cuenta la complejidad del proceso para la obtención de la personería jurídica descripto y el tiempo que implica, observamos que no es un requisito menor. Esta toma de posición se suma a la de endurecimiento de la entrega de personerías jurídicas en línea a impedir a las comunidades obtener el relevamiento territorial. Mecanismos de *selectividad estructural* que ponen en marcha los distintos aparatos del Estado al tomar decisiones que detengan o interfieran en la implementación de la política estatal tal como había sido diseñada. En la provincia se culminaron los relevamientos de las comunidades con personería jurídica que lo solicitaron, en total solo obtuvieron el relevamiento cinco comunidades: Comunidad Sawa, Comunidad Salvador Talquenca,



Esperanza Huarpe y la Comunidad Clara Rosa Guaquinchay. Además de la Comunidad Territorio del Cuyum que no tiene posesión actual por lo que no es contemplada por la Ley 26160.

Lo que se constata, según técnicos y técnicas territoriales del INAI, es una ocupación actual tradicional y pública. Esto implica demostrar que el territorio está actualmente siendo ocupado efectivamente, la ocupación tradicional se constata a través de metodologías determinadas en el marco técnico central, y el carácter público a través de la consulta a vecinos que dan fe que las comunidades viven ahí.

### **El Consejo de Participación Indígena**

Otra de las repercusiones verticales que se derivan de la Ley 23302 fue la creación del Consejo de Participación Indígena por resolución 152 del INAI de 2004, con el objetivo de garantizar la participación y consulta a los pueblos indígenas a través de sus representantes. En 2008 una nueva toma de posición del organismo reformuló el Consejo de Participación Indígena (CPI), orientando sus funciones hacia tareas de acompañamiento y fortalecimiento de sus comunidades. Los representantes titulares del consejo se elegirían por medio de asambleas comunitarias convocadas por el INAI.

Las funciones de los representantes del CPI serían entre otras: acompañar a las comunidades indígenas de sus pueblos en la formulación de proyectos participativos de desarrollo comunitario; Fortalecer las comunidades indígenas en la organización e inscripción de su Personería Jurídica; Promover la participación de las comunidades en el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (RETECI) y en el proceso de regularización dominial del territorio que tradicionalmente ocupan (INAI, 2008).

A pesar de la visibilización institucional los recursos no son suficientes. La única disponibilidad para llevar adelante dichas tareas es una asignación por representatividad, que a mayo de 2018 se pagaba con cuatro meses de retraso. Los representantes no cuentan con una movilidad ni recursos para acceder a las distintas comunidades, ni con un espacio físico destinado a la reunión de los referentes de las distintas comunidades. Asimismo, el Consejo de Participación Indígena es un órgano consultivo, no vinculante, por lo tanto no tienen poder real en el diseño y la ejecución de las políticas. En esa línea, se sostiene que es probable que, a

través de este organismo, se instrumentó la participación indígena en la política pública como un medio para canalizar las luchas indígenas que atraviesan el Estado y donde se busca institucionalizarlas, contenerlas y neutralizarlas.

La existencia de este organismo, a pesar de la poca incidencia que tiene en el diseño y ejecución de las políticas públicas, implica penetraciones del Estado en la organización política del pueblo huarpe en San Juan y genera altos niveles de conflictividad entre los referentes de las distintas comunidades. Así, por ejemplo a los referentes comunitarios en el rol de representantes del CPI se les otorgó la posibilidad de frenar u obstaculizar el proceso de obtención de personería jurídica a otras comunidades. Al plantearse en el artículo 3 del Reglamento de Funcionamiento del CPI que es función del representante del CPI elevar a consideración del RENACI su opinión fundamentada con respecto a las solicitudes de inscripción de las comunidades en su zona de actuación. Producto de las oposiciones a las solicitudes es que se generaron varios conflictos de referentes comunitarios con representantes de CPI. Estas penetraciones del Estado en las comunidades debilitan aún más las posibilidades de concretar una organización política que supere las instancias comunitarias y que permitan articular demandas conjuntas como pueblo.

Ésta es otra de las características que tiene el Estado visto como condensación de relaciones asimétricas, el cual a su vez que organiza y unifica los intereses de las clases dominantes, desarticula las organizaciones populares, concretando y expandiendo la hegemonía sobre estos grupos subalternos. El Estado organiza la hegemonía permitiendo que algunos de los grupos subalternos se conviertan en apoyos del bloque en el poder, eliminando cualquier posibilidad de alianza entre los mismos.

Los conflictos que se generan contrastan con la modalidad operativa que se planteó en el artículo 2 de la Resolución N°737/2014 del INAI basada también en estereotipos idealizados de cómo debería ser el comportamiento de los referentes comunitarios.

El funcionamiento del CPI es eminentemente de carácter grupal. Esta característica está fundada en valores ancestrales de las comunidades, como la reciprocidad con la naturaleza, la comunidad como eje prioritario de convivencia, y la organización del trabajo pensada desde lo comunitario y no desde



lo individual. En este sentido, si la cosmovisión de los pueblos originarios considera lo grupal como aspecto central de la cultura, conlleva que el Consejo de Participación Indígena también se organice desde esta lógica. Ningún miembro por sí solo o un grupo parcial puede arrogarse la representación del consejo (...) Decisiones dialogadas y consensuadas entre todos (...) La relación entre los representantes de un mismo pueblo y provincia funciona como un equipo de trabajo entre pares (...) Debe respetar el criterio de territorialidad de modo que la totalidad de las comunidades sean visitadas y atendidas (INAI, 2014).

Se consideraba que la organización comunitaria, la armonía de la complementariedad y demás elementos de la cosmovisión indígena se podrían transportar a una organización enmarcada por las relaciones de poder que genera la mano del Estado, considerando los referentes como personas que deberían poseer características excepcionales en la sociedad actual de individualismo reinante. El resultado es que son muy pocas las comunidades con personería jurídica y por lo tanto con relevamiento territorial, localizándose el proceso de reconocimiento legal principalmente en el Departamento 25 de Mayo, siendo un supuesto de la investigación que no se concretan los principios de territorialidad y trabajo en equipo entre todos los referentes comunitarios.

### **La Ley 26160 y sus repercusiones verticales**

El proceso orientado a diseñar la Ley 26160 fue impulsado desde el mismo INAI en un momento de mayor presencia de la lucha indígena en las estructuras del Estado. Las convocatorias desde el INAI para definir el contenido de la Ley 26160 comenzaron en 2002 aproximadamente, permitiendo la participación de representantes de comunidades rurales a partir de contar con los recursos del Estado para su acceso a la participación. Uno de los principales elementos de conflicto fue que las comunidades urbanas no se sentían resguardadas por esta ley, al no contemplarse una vía de solución para las comunidades que no estuvieran en posesión actual y ancestral de sus tierras.

Para llevar a cabo las discusiones representantes de los distintos pueblos en todas las provincias eran llevados a Buenos Aires por el INAI para acordar los lineamientos. Era un momento de mayor autonomía relativa del gobierno nacional

respecto de los intereses económicos a corto plazo de las clases dominantes. Se llevaron adelante políticas que, por lo menos en lo declarativo y a corto plazo, beneficiaran a los grupos subalternos (comunidades originarias y agricultores familiares) para garantizar la dominación política a largo plazo y sin tocar el modelo extractivo. El Estado tomó una *cuestión* que está siendo problematizada desde el retorno a la democracia, en una de sus demandas centrales que es la tierra, en un momento de gran conflictividad. Tomó posición al generar un proceso de participación para diseñar un instrumento que resguarde por un determinado período a las comunidades de eventuales desalojos.

En aras de la implementación de la Ley 26.160, sancionada en noviembre de 2006, y la ejecución de los relevamientos que conllevaba, en 2007 el INAI dicta la Resolución N°587 a través de la cual se crea el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (RETECI). Este programa tenía como objetivos, entre otros, crear las condiciones para la implementación de los derechos constitucionalmente reconocidos con relación a las tierras y territorios, y realizar el relevamiento territorial de las comunidades. A su vez, plantea metodológicamente dos niveles de ejecución, un nivel *descentralizado*, que incluye aquellas provincias en las que se conformó una Unidad Ejecutora Provincial. En líneas generales fueron las provincias con mayor número de comunidades y en las que los gobiernos provinciales debieron tener un papel más activo ya que se plantea un proceso participativo del Consejo de Participación Indígena, con participación de las provincias tanto en el equipo técnico operativo y en las etapas de diseño, presentación y ejecución de los programas provinciales de Relevamiento. Lo hicieron de este modo provincias como Salta, Jujuy, Buenos Aires, Chaco y Santiago del Estero. La otra metodología para la ejecución de los relevamientos era *centralizada*. Esta metodología prevé la implementación del relevamiento por parte del INAI en forma directa, mediante la conformación de equipos de ejecución centralizada a efectivizarse en aquellas provincias donde no se constituya la Unidad Ejecutora Provincial prevista por el programa nacional.

San Juan es una de las provincias en las que el relevamiento territorial se hizo mediante ejecución centralizada junto con las demás provincias que componen la región Centro. Al finalizar el proceso, cada comunidad relevada contaría



con una carpeta técnica final que contendría entre otras cosas: la narrativa y croquis del territorio que en forma tradicional, actual y pública ocupa cada comunidad relevada, la mensura del o los territorios de la comunidad inscriptos ante el organismo provincial competente y un dictamen jurídico que incluya el estudio de títulos relevados y el desarrollo de las estrategias jurídicas correspondientes a la condición dominial que ostente dicho territorio demarcado, tendiente a la efectiva instrumentación del reconocimiento constitucional de la posesión y propiedad comunitaria.

Para la implementación de la ley el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas establecía la constitución de un equipo de coordinación central, dependiente de la Dirección de Tierras y RENACI. Este equipo central debía coordinar las acciones con los representantes del Consejo de Participación Indígena, equipos territoriales y representantes provinciales. La estructura del INAI quedaba conformada por un presidente, un vicepresidente, de quienes dependían la Dirección de Desarrollo Comunitario, la Dirección de Tierras y a partir de 2010 la Dirección de Afirmación del Derecho Indígena. Para la provincia de San Juan estaban asignadas dos técnicas territoriales una dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario y otra dependiente de la Dirección de Tierras, debiendo hacer cada una de ellas un trabajo específico en torno a los temas abordados por su dirección. La técnica dependiente de la Dirección de Tierras coordinaba acciones con el equipo de coordinación Ccentral.

La Dirección de Tierras, el equipo de coordinación central y las y los técnicos territoriales son cristalizaciones institucionales (aparatos burocráticos que quedan formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de la cuestión o de algunos de sus aspectos) del programa nacional RETECI. Esta fue la estructura organizativa hasta 2016. A partir de 2017, con el nuevo gobierno nacional el INAI pasó de estar bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social a depender de la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos). Esta toma de posición implicó un nuevo nudo en la política estatal ya que se reflejó en una nueva serie de toma de posiciones por parte de los diferentes organismos y demás actores. Las repercusiones verticales vinculadas a esta toma de posición tuvieron que ver con la desvinculación de las

técnicas territoriales del trabajo exclusivo para una dirección, pasando a depender de una dirección o coordinación de abordaje territorial de la cual dependerían sin áreas específicas de trabajo.

De esta manera, con esta toma de posición que implica importantes modificaciones en la estructura organizacional, se quitan recursos específicos de personal al organismo encargado de ejecutar la Ley 26160, y se le quita fuerza a la política sin eliminarla formalmente sino diluyéndola.

Los recursos con los que se contaba para realizar los relevamientos dependían de lo presupuestado para cada uno elevándose un pedido de una partida especial para cada relevamiento.

Los recursos que se utilizan son los técnicos en territorio, la plata para los traslados, las comidas, etcétera, esas cuestiones mínimas (...). El relevamiento se lleva a cabo con todo lo que haga falta, o sea todo ese tipo de cuestiones se van estableciendo en un proyecto para cada relevamiento, pero no es que haya un monto asignado sino en función de las necesidades de cada relevamiento (técnica territorial del INAI, comunicación personal, 2017).

Sin embargo para realizar los relevamientos en la provincia, un representante de CPI de ese momento cuenta que no había posibilidad de acceder a recursos para los relevamientos porque estaban agotados los recursos. A su vez obtener personal y recursos en la provincia fue imposible, solo consiguieron que Vialidad prestara movilidades y el INAI mandara su equipo técnico, y se alojaron en un campamento en la escuela de la zona. En esas circunstancias se realizaron los relevamientos de las comunidades del Cuyum, Sawa, Salvador Talquenca y Esperanza Huarpe.

## **Tomas de posición de aparatos del Estado provincial**

En noviembre de 2009 se sanciona la prórroga de la 26.160 argumentando el arrastre de problemas estructurales que impidieron o llevaron a que el porcentaje relevado haya sido mínimo casi al cumplirse los plazos establecidos en la ley. Uno de los problemas centrales para la implementación de la ley, que se dio en casi todo el país, es que “con el avance de las labores de implementación se visualizó una importante reticencia, falta de colaboración y/o desconfianza por parte



de los organismos provinciales competentes en la cuestión territorial” (ENDEPA, 2011:13).

La contradicción fundamental de la política estatal en torno a la regularización dominial de las tierras de las comunidades indígenas y que impide su efectividad queda en evidencia en la propia Constitución reformada en 1994. En la misma Constitución mientras en el artículo 75 inc.17 se exhorta al Congreso a reconocer la personería jurídica de las comunidades y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan, en el artículo 124 se establece: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, este artículo impedirá a cualquier política nacional decidir sobre los recursos naturales de las provincias, entre ellas, por supuesto la tierra. A partir de esa clara limitante, la Ley 26160 y las repercusiones verticales que genera solo podrán apuntar a frenar los desalojos.

Y al ser una ley de orden público aun cuando la Provincia no adhiere a la ley los jueces deben acatarla. Sin embargo la Provincia tiene una postura muy clara de omisión de toma de posición, no adhiere a la Ley 26160 ni diseñó políticas orientadas a pueblos originarios, dejando que actúen los mecanismos tradicionales de los organismos estatales que benefician estructuralmente a las clases dominantes. Las políticas estatales se perfilan como líneas de fuerza general que atraviesan los nudos y redes de poder, delineando una política en favor de la clase o fracción de clase hegemónica.

La percepción de las comunidades originarias del Estado nacional es positiva a partir de las leyes que consideran una herramienta aunque temporal, sin embargo la visión del Estado provincial es decididamente negativa:

En la provincia nada, yo he golpeado las puertas, he pedido, qué sé yo la cantidad de veces una audiencia con el gobernador y no me ha recibido (...) El Estado provincial lo único que quiere de las comunidades y admite es el folclore, si hay una ayuda, más de una mercadería no les va a dar, no sé, estamos muy lejos todavía de tener un política que tenga que ver con una entrega de tierras, para mí que de eso estamos lejos. Pero sí ellos quieren hacerle ver al mundo que están de la mano de los indígenas, y los llevan, los traen, con todos los chiches y también fomentan los enfrentamientos entre hermanos (referente indígena, comunicación personal, 2017).

Si bien en los últimos años se evidenciaron intentos y

avances en concretar una organización que supere instancias comunitarias y se lograron al menos tres organizaciones territoriales, la confluencia del pueblo huarpe en San Juan en torno a un pedido unitario por el reconocimiento de los derechos sobre sus tierras no ha logrado la fuerza suficiente como para ponerlo en agenda y que el Estado provincial genere una política en ese sentido. El modo irresponsable en que se toma la participación indígena desde los aparatos del Estado, sus formas de organización y tomas de decisiones, desalienta la participación y estimula los conflictos al interior del pueblo alejando las posibilidades de acciones unitarias.

Los organismos nacionales –repercusiones verticales de la ley– no tienen poder real sobre las tierras de la provincia. Los aparatos donde se encarnan las luchas populares no poseen un poder propio sino que existen en función de su oposición a las clases dominantes, quienes sí poseen poder *real* en los aparatos del Estado. El poder real sobre la tierra con la Reforma constitucional de 1994 es trasladado a las provincias donde la autonomía relativa respecto al poder económico es menor. Frente a éstos, los órganos que dan lugar a las luchas populares solo presentan resistencia.

Otro organismo provincial que toma una posición obstaculizador es la Dirección de Catastro, el cual no reconoce los relevamientos por no estar firmados por un agrimensor matriculado en la provincia.

En cuanto al primer caso judicializado quedó reflejado en la causa N°144.929, caratulada como comunidad huarpe Salvador Talquencia y Guaquinchay Clara, s/amparo. Las comunidades contaban con relevamiento territorial del INAI, y ante el desembarco de titulares de las tierras con intenciones de alambrar presentaron un amparo ante los tribunales ordinarios solicitando que se interrumpa el alambrado. Las comunidades comprobaron ante los tribunales con la carpeta técnica del relevamiento su posesión actual tradicional y pública. El conflicto deja en evidencia las contradicciones entre los aparatos del Estado ya que el titular obtiene el dinero para el alambrado a partir del financiamiento a un proyecto para la conservación y mantenimiento de bosques nativos que le otorga la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia en el marco de la Ley de Bosques Nativos. Dicha ley contempla la necesidad de que se respeten y reconozcan los derechos de las comunidades sobre las tierras que ancestralmente habitan, debiendo existir un



relevamiento de las mismas en el estudio de impacto ambiental necesario para otorgar el subsidio.

El cercamiento implicaría que varias familias quedasen encerradas dentro de un perímetro sin tener acceso a los animales, aguadas, pastizales, atentando contra la principal actividad económica de las comunidades, que es la cría de ganado, además de alterar el libre desenvolvimiento de las actividades productivas de las comunidades y provocar el despojo de gran parte de sus territorios (López, Mariela, 2015: 130).

Respaldándose en la Ley 26160, el juez Luis César Arancibia frenó la continuación del alambrado, fallando a favor de las comunidades. Otro conflicto que enfrentaron las mismas comunidades fue el remate de 4.500 hectáreas de su territorio, que mediante un amparo lograron frenar, a partir de una sentencia favorable al pueblo huarpe basada en la Ley 26160 que fue histórica, siendo la primera vez que el Poder Judicial reconocía la existencia y posesión ancestral de territorio comunitario indígena en la provincia (Consejo de Participación Indígena, 2017).

### **La temporalidad de la Ley 26160**

Sin embargo y más allá de los fallos judiciales favorables, la limitación temporal de la ley, la cual es una ley de emergencia, es insalvable. Uno de los referentes comunitarios plantea: “La Ley 26160 (...) no es una solución de fondo ni mucho menos, todo lo contrario, es un parche digamos, es darle una solución momentánea a la comunidad pero la solución definitiva sería titularizar las tierras”. La temporalidad de la ley nos pone en claro la tensión entre los límites del Estado al capital monopolista, lo que implica una cierta autonomía para conservar la dominación política, en este caso la autonomía para sancionar la 26160 y sus prórrogas como concesión a las comunidades originarias en tanto grupos subalternos, y *relativa* en cuanto que el capital monopolista sigue siendo hegemónico y por lo tanto lleva la dirección política del bloque en el poder. En esta limitante estaría la temporalidad de la ley, y el poder de titularización en manos de las provincias con menor autonomía relativa respecto de los sectores dominantes. Una vez que termine el plazo de la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras de comunidades originarias las comunidades

protegidas por fallos judiciales basados en esta ley quedarán nuevamente desamparadas y con grandes posibilidades de ser desalojadas.

La imposibilidad de avanzar con una herramienta jurídica permanente que permita a las comunidades titularizar sus tierras es atribuido a los intereses que esto tocaría, teniendo en cuenta que la concentración de la propiedad de la tierra es una característica de la estructura productiva del país.

Los intereses que hay con relación a la tierra son problemas que no los han solucionado desde hace 200 años y que siguen iguales y que los mismos intereses, los mismos apellidos, las mismas personas que concentran la tierra en la Argentina siguen estando y se van heredando y va pasando de mano en mano y bueno y se sigue invisibilizando muchas veces a los pueblos originarios, o a los pequeños productores que han vivido ahí y que producen en esa tierra (abogado comunidades Salvador Talquenca y Clara Rosa Guaquinchay, comunicación personal, 2017).

## Conclusiones

Una nueva ofensiva del modelo de producción agroexportador y extractivista sobre las tierras rurales llevó a las comunidades a adoptar una posición defensiva que implicó su organización y articulación para la formulación de demandas concretas de protección. El Estado, a través del INAI, tomó una posición concreta de impulsar y acompañar las demandas, poniendo en agenda la cuestión para lograr una ley que permitiera contener y neutralizar los conflictos y de tal manera concretar y expandir la hegemonía del Estado. Era un momento de mayor autonomía relativa del gobierno nacional respecto de los intereses económicos a corto plazo de las clases dominantes, donde se llevaron adelante políticas que a corto plazo beneficiaron a los grupos subalternos (comunidades originarias) para garantizar la dominación política a largo plazo. Finalmente la Ley 26.160 es sancionada en 2006. La participación del pueblo huarpe y diaguita originarios del actual territorio sanjuanino en las movilizaciones orientadas a lograr estas políticas consistió en líneas generales en la presencia de representantes, principalmente debido a la centralización del proceso en Buenos Aires.

Las escasas vías de comunicación y transporte y la falta de recursos dificultaron el acceso a la participación del grueso



de sus integrantes.

En el proceso de implementación de la ley varios nudos de la política impidieron que se concrete eficazmente. En este proceso la obtención de la personería es un nudo fundamental. Producto de la dificultad de este proceso la mayor parte de las comunidades no pueden acceder a su personería o la obtención de la misma demora varios años. Mientras tanto, las comunidades no pueden ser relevadas y se encuentran totalmente vulnerables ante posibles dueños al no poseer documentos que acrediten su posesión y permitan evitar un posible desalojo.

Otra de las limitantes centrales de la ley es su temporalidad. Al ser una ley de emergencia su vigencia se limita a cuatro años. Una vez que termina la emergencia las comunidades protegidas por fallos judiciales basados en esta ley quedarán nuevamente desamparadas

La política orientada al reconocimiento de derechos de las comunidades originarias atravesó, desde el surgimiento de la cuestión, distintos contextos globales y distintas gestiones de gobiernos nacionales. A lo largo de la política, la toma de posición contradictoria de los distintos aparatos del Estado son una característica central, algunos obstaculizando el acceso a derechos de las comunidades originarias y otros favoreciéndolo. Estas contradicciones son el reflejo de las luchas indígenas y campesinas que atraviesan la estructura del Estado, las contradicciones internas del Estado dan como resultado políticas contradictorias. Sin embargo a lo largo de los instrumentos de políticas públicas, como línea general, se mantiene la mirada colonizada del Estado, no respetando a las comunidades como legítimos sujetos de derecho. Cumpliendo siempre con su tarea de reproductor de la estructura colonial capitalista, manteniendo las desigualdades estructurales en lo cultural, político y socioeconómico, y extendiendo el control sobre los microespacios de sociabilidad indígena. Por otra parte la creación de leyes y de nuevos aparatos burocráticos en el marco de la política no son respaldadas con los recursos necesarios para que se efectivicen.

El Estado abre espacios de contención pero no de resolución lo que lleva a la disolución de la política generando cada vez mayor descreimiento y desconfianza de las comunidades hacia el Estado. Es este marco que es menester cuestionar. ¿A qué razones responde la falta de resolución de los problemas de tierras de las comunidades originarias en

los espacios locales? ¿A la falta de recursos para la ejecución de la política? ¿A la invisibilización de la cultura y las realidades indígenas en el diseño de las políticas públicas? ¿Existe la posibilidad de que el Estado en su carácter de capitalista y colonial ponga en marcha políticas que reconozcan en forma definitiva la propiedad comunitaria indígena? ¿Existe la posibilidad de generar espacios de reconocimiento y respeto en una relación que históricamente fue de dominación y avasallamiento?

## Bibliografía

- BRAND, Ulrich (2011). El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación. En LANG, M.; Mokrani, D. (comp.), *Mas Allá del Desarrollo* (pp. 145-157). Quito: Fundación Rosa Luxemburgo/Abya Yala.
- EQUIPO NACIONAL DE PASTORAL ABORIGEN (2011). Advertencia sobre la inejecución de las leyes nacionales N°26160 y 26554: Emergencia de la posesión y propiedad comunitaria indígena. Recuperado el 24 de julio de 2018, de <http://redaf.org.ar/wp-content/uploads/2011/05/INFORME-LEY-26160.pdf>
- ESCOLAR, Diego (2007). *Los dones étnicos de la Nación, identidades huarpes y modos de producción de soberanía en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- HAESBAERT, Rogério (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. En *Cultura y Representaciones sociales*, UNAM, volumen 8, pp. 9-42.
- KATZER, Leticia (2009). Tierras indígenas, demarcaciones territoriales y gubernamentalización. El caso Huarpe, Provincia de Mendoza. En *Avá*, N°16, pp. 117-136.
- LEY DE EMERGENCIA EN MATERIA DE POSESIÓN Y PROPIEDAD DE LAS TIERRAS QUE TRADICIONALMENTE OCUPAN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS ORIGINARIAS DEL PAÍS N°26160 (2006). En *Boletín Oficial de la República Argentina*.
- LEY SOBRE POLÍTICA INDÍGENA Y APOYO A LAS COMUNIDADES ABORÍGENES N°23.302 (1985). En *Boletín Oficial de la República Argentina*.
- LÓPEZ, Ariel y SCHERBOSKY, Roberto (2016). *Ley de Agricultura Familiar de San Juan: Acción Participativa en su elaboración*. Buenos Aires: INTA Ediciones.
- LÓPEZ, Mariela (2015). La propiedad comunitaria: Comunidades Talquenca y Huarpe Clara Rosa Guaquinchay de la Provincia de San Juan. Un análisis



- desde la jurisprudencia. En CASAS, J. (ed.), *Tierra y Territorio. El regreso de la voz de los Pueblos Originarios de San Juan*. San Juan: Ed. Arix.
- MILIBAND, Ralph; POULANTZAS, Nicos; y LACLAU, Ernesto (1991). *Debates sobre el estado capitalista/1. Estado y Clase dominante*. Buenos Aires: Ed. Imago Mundi.
- MOSCHENI BUSTOS, Margarita (2015). Estado y territorio: Aportes, desafíos y tensiones en torno a los problemas de tierra en San Juan. En *Estudios Territoriales. Revista de Geografía*, N° 17, pp. 105-128.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". En OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (ed.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: CLACSO.
- Poulantzas, Nicos (1979). *Estado, poder y socialismo*. México: Editorial Siglo XXI.
- POULANTZAS, Nicos (1974). Poder político y clases sociales en el estado capitalista. México: Siglo XXI.
- INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS (2004). *Resolución N°152*. Buenos Aires: INAI.
- INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS (2007). *Resolución N°587*. Buenos Aires: INAI.
- INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS (2008). *Resolución N°624*. Buenos Aires: INAI.
- INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS (2014). *Resolución N°737*. Buenos Aires: INAI.
- SVAMPA, Maristella (2009). Protesta, Movimientos Sociales y dimensiones de la acción colectiva en América Latina. Conferencia impartida en Jornadas Homenaje a Charles Tilly. Universidad Complutense de Madrid, Fundación Carolina.
- WALSH, Catherine (2014). Interculturalidad crítica y pedagogía decolonial: Auestas desde el insurgir, reexistir, y revivir. En MELGAREJO, P. (comp.), *Educación Intercultural en América Latina: memorias, horizontes históricos y disyuntivas políticas*. México: Universidad Pedagógica Nacional-CONACIT y Editorial Plaza y Valdés.

Fecha de recepción: 16 de julio de 2018  
Fecha de aceptación: 13 de agosto de 2018



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional

