

El espíritu de la ley en las constituciones de los estados provinciales: un espacio de reconocimiento a los derechos indígenas.

Eberle Adriana¹

Iribarren Claudia²

Resumen:

En este trabajo abordaremos la problemática de las relaciones entre el Estado nacional y los pueblos originarios, desde la perspectiva de los distintos estados provinciales, los que, paulatinamente, fueron modificando las constituciones en el articulado referido a los derechos indígenas. En este sentido, los Estados provinciales se anticiparon a la reforma realizada al artículo 75, inc. 17 de nuestra Constitución Nacional en 1994.

Partimos del establecimiento del contexto histórico y político e intentaremos profundizar los motivos por los que las provincias fueron más sensibles al momento de dar respuesta a los reclamos de los pueblos originarios que habitaban estos espacios provinciales como asimismo esclarecer en qué dimensiones de la vida social de esas comunidades se implementaron políticas concretas que tuvieran que ver con la tierra, la salud, la educación y el reconocimiento de su cultura.

Hemos abordado el tema desde la mirada histórico jurídica, caracterizada por su concepción integradora, que considera que el derecho no es simplemente una norma o ley escrita, sino una manifestación vital que excede el rígido marco dogmático.

¹ Lic. Adriana Eberle, docente-investigadora de la Universidad Nacional del Sur, SCYT. Directora de Proyecto.

² Lic. Claudia Iribarren, docente-investigadora de la Universidad Nacional del Sur, SCYT.

El espíritu de la ley en las constituciones de los estados provinciales: un espacio de reconocimiento a los derechos indígenas.³

Las relaciones con los indios en la República Argentina fueron –desde los comienzos de la vida independiente- no siempre entendidas como un auténtico problema multicausal. Hay que tener muy en cuenta que justamente, al constitucionalizarse el Estado nacional, éste lo hizo a partir de la sanción de una constitución liberal en la que primaba como instancia vertebradora, el respeto a los derechos individuales del hombre, pues esa era la pauta jurídica aceptada y auspiciada por las naciones por entonces calificadas como “más avanzadas”. En este contexto se insertó pues la prescripción por la cual se facultó al poder legislativo de la Nación a “conservar la seguridad de las fronteras, el trato pacífico con el indio y su conversión al catolicismo”. Obviamente que –en una Nación donde todo estaba por hacerse- la cuestión del indio sólo les ocupó y preocupó a los poderes públicos, en la medida que alteró el estado de cosas que beneficiaba a la gran mayoría; así, por ejemplo, cuando los avances de los indios sobre las nacientes estancias de la Pampa se hicieron frecuentes, recién entonces los legisladores tomaron cuenta del problema.

Ahora bien, al considerarlo, partieron de un presupuesto teórico que ellos mismos había patrocinado, o sea, que era el Estado, con su lógica del poder, el que tenía de establecer bajo qué condiciones y posibilidades debía resolverse la cuestión. En esa lógica, lo indicado fue emprender campañas militares con la finalidad de frenar el avance y alejar el peligro del indio lo más posible de las áreas urbanas y económicamente productivas.

En este sentido, alcanzada la frontera con el río Negro en 1879, se sustanció la idea de que la guerra con el indio había terminado y, con ella, se tornaba imprescindible una reinterpretación del precepto constitucional relativo a "mantener el trato pacífico con el indio y propender su conversión al catolicismo". Esta responsabilidad, indicada por la Carta Magna, fue asumida y compartida tanto por el Poder Legislativo como por el Ejecutivo, llegando incluso a extenderse a los gobernadores de los Territorios Nacionales.

En cuanto a la política con el indio, se confirmaron dos líneas de opinión: por un lado, el reconocimiento a los indios del "*derecho aborigen*" a la posesión de los territorios que ocupasen; dichas extensiones les serían confirmadas luego a condición de que aceptasen la existencia pacífica bajo las normas del trabajo y la civilización, y el sometimiento voluntario a las leyes y autoridades de la Nación. Y por el otro, se aceptó la concesión de lo necesario para la vida sedentaria, fundamentándose en la inexistencia de estudios precisos sobre la naturaleza de las tribus que habitaban allende la frontera y, por otra parte, porque la mayoría de los legisladores partía del presupuesto que las tierras que iban a conquistar eran -por derecho, y aunque no de hecho- propiedad legítima del Estado nacional. Obviamente, la posición última, la centrada en la supremacía del Estado fue la que se impuso. Así, siguiendo a Luis Javier Caicedo, “muchos pueblos indígenas se encuentran ubicados bajo una estructura estatal que incorpora características nacionales, sociales y culturales extrañas a sus opciones civilizadoras propias, por lo que se sienten sometidos y colonizados [...]” (Caicedo, 1996: 7). Por lo mismo, los pueblos indígenas se vieron obligados a integrarse a un proyecto de Nación construido “hegemónica y excluyentemente” por el Estado. Desde esta perspectiva de lectura, el Estado aparecía como una estructura ajena a la organización de los pueblos originarios, como también para

³ Este trabajo pertenece al PGI "Mundo Indígena Estado y Democracia", Dir: Dra. María Mercedes González Coll, Universidad Nacional del Sur.

aquél, éstos le eran extraños y a un tiempo “no deseados” en el conjunto social que estimaban conformar como sustento humano de su naciente ordenamiento estatal.

A modo de ejemplo de cuanto venimos diciendo, es interesante referir las diferentes líneas de interpretación al mandato constitucional de mantener el "trato pacífico" con los indios. En los sucesivos debates analizados entre 1862 y 1880, se observa la confrontación de criterios encontrados. En general, los legisladores acordaron en que los indios merecían un desigual trato civil y legal de acuerdo a la mayor o menor resistencia que opusiesen a la autoridad nacional. Si voluntariamente aceptaban las leyes y la tutela del Estado, éste debía proveer los medios para su subsistencia pacífica, mientras que los que optasen por continuar hostiles y reinando en el desierto, no merecían consideración alguna, salvo la "sujeción armada". Para un sector de los parlamentarios, el "trato pacífico" conllevaba la celebración de tratados con las tribus, tratados que involucraban la concesión de tierras contra la entrega de "rehenes" indios que no sólo asegurarían el cumplimiento de lo pactado, sino que se beneficiarían accediendo a la educación pública del Estado. Se permitiría además el libre comercio con las poblaciones adyacentes y el mantenimiento de hombres armados para seguridad del nuevo poblado.

No obstante, la mayoría de los legisladores condenó de plano esos tratados, convencida de que "trato pacífico" sólo importaba el no empleo de métodos violentos y el arbitrio de las prácticas más eficaces para atraerlos a la vida pacífica, sin considerar a los indios como iguales al resto de los nacidos en suelo argentino.

Otro grupo de legisladores, y en el mismo orden de ideas, comprendió que sólo por la fuerza se podría pacificar a los indios quienes habían hecho del robo su medio de subsistencia. Por lo tanto, pensar en firmar la paz con los indios se les presentó una auténtica quimera dada su índole temperamental, desconfiados y faltos de lealtad. Y no faltó quien en el extremo de las opiniones sostuviese que el "trato pacífico" sólo se debía a los llamados "indios amigos", únicos además que merecían el otorgamiento de tierra en propiedad y otras ventajas de parte del Estado.

En síntesis, el sometimiento de las tribus y su virtual expulsión allende la frontera fueron las constantes en lo que respecta a proveer la seguridad de las fronteras, mantener el trato pacífico con el indio y promover su conversión al catolicismo: 1º) "seguridad de las fronteras" significó avance y establecimiento de fuerzas militares regulares; 2º) "trato pacífico" representó, por un lado, alejar lo más posible, por el uso de las armas, a los grupos de indios hostiles a aceptar la autoridad del Estado, y, por el otro, ofrecer parte de la tierra recuperada a aquellos que reconociesen las leyes y poder de la Nación, renunciando a la vida nómada. 3º) "Promover su conversión al catolicismo", no apareció como estrategia alternativa, salvo en una ocasión y dejando librada a la aprobación de los caciques, la presencia de religiosos en la tribu.

Por otra parte, y si bien se trató en algunas oportunidades la cuestión de la condición jurídica del indio, se debatió exclusivamente en términos de su status de individuo. Y aquí nuevamente recurrimos a los conceptos de Caicedo (1996) quien expone que, en general, los pueblos indígenas “no conciben al individuo. El individuo es un invento moderno [...]. Los indígenas por el contrario conciben un mundo holista, un mundo integral que no se puede seccionar ni separar en partes [...]” (Caicedo, 1996: 8) En este sentido entonces, las relaciones entre los miembros de una población indígena se resolvían no en términos de sujeto y derechos individuales, sino en función del colectivo humano y comunitarismo, primando la reciprocidad y el apoyo mutuo.

Desde esta perspectiva, mientras el Estado nacional –a partir de las discusiones entre sus legisladores- intentaba encontrar una alternativa legal al modo en que debía llevar adelante sus relaciones con los pueblos indígenas, partiendo precisamente de las

prescripciones constitucionales y del perfil de ciudadano deseado para el colectivo argentino, no advertía que –justamente- estas premisas ideológicas distaban de las consensuadas por los indios en su organización ancestral. Así por ejemplo, los pueblos no discriminaban entre derechos de las personas e integridad de la comunidad, ya que no admitían la separación entre individuo y colectivo. Por otra parte, las categorías de algún modo fundantes y esenciales de la vida en comunidad para los pueblos originarios no eran –por lo tanto- ni su posición como individuo frente al Estado ni el reconocimiento de sus derechos naturales, sino su vida en relación al territorio (al cosmos natural) y la comunidad (al cosmos social).

Toda esta intrincada situación obviamente no fue percibida por un Estado nacional no porque por entonces no se hablase ya de realidades culturales diversas⁴, sino porque desde la lógica de su poder no había conciliaciones posibles y menos aún retrocesos. Esto es, los indios debían incorporarse al modelo nacional aceptando los términos jurídicos y culturales que el Estado concebía; y haciendo nuestras las palabras de Caicedo: “En la medida en que los derechos humanos han surgido del exclusivo consenso de los Estados de Occidente, puede decirse que su pretendida universalidad no deja de ser una sutil manera de imponer unos valores culturales particulares. Esa universalidad –continúa- considera que los principios y valores de Occidente son los únicos que llenan los requisitos de civilidad y verdad para ser aceptados en todo tiempo y lugar por todos los pueblos del planeta, independientemente de sus tradiciones y cultura [...]” (Caicedo, 1996: 9).

Desde esta perspectiva de lectura entonces, y remitiéndonos al caso argentino, debemos comprender que evidentemente fue el Estado el que puso las condiciones en que se llevaría adelante la política con el indio e incluso, el que sería la voz autorizada para caracterizar el grado de “civilización” de los indios y evaluar las posibilidades o no de su eventual incorporación a la vida nacional.

Sin embargo, es necesario destacar algunas voces de intelectuales y legisladores que expusieron en ámbitos públicos sugerentes reflexiones que nos permiten evidenciar el surgimiento de una propuesta alternativa –aunque moderada- a la oficial, pero con una advertencia: la moderación estará indicada fundamentalmente por un cambio en los medios en que se llevó adelante la política, pero no en objeto final que siguió siendo la incorporación al modelo nacional dominante. Así por ejemplo, el senador por Buenos Aires, Aristóbulo del Valle es por demás elocuente al momento de realizar un análisis del modo en que se había llevado a la práctica el precepto constitucional. Tras sostener que en nuestro país se trató de una verdadera “lucha” de más de tres siglos entre el hombre civilizado y el salvaje, y que bien se justificó durante gran parte de ese tiempo la “guerra de exterminio”, ya que los indios no habían respetado derecho alguno, y sólo saqueaban campos y poblaciones, retardando el progreso. Responsabilizó a los poderes públicos argentinos por haber llevado adelante una política errónea que potenció la barbarie a un lado y otro de la frontera:

“Pero no tenemos de qué felicitarnos, y de qué desligar mucho la responsabilidad de nuestros hombres civilizados por los medios de defensa de que hemos echado mano; para contrarrestar el exterminio hemos contestado con el exterminio, al incendio con el incendio, y al cautiverio con el cautiverio!” (Diario de Sesiones del Senado de la Nación, 1884: 377-378).

⁴ Es necesario recordar que por entonces se habían desarrollado ya en Argentina sugerentes estudios relativos a las realidades culturales de pueblos entendidos como “inferiores”. Asimismo, la campaña militar de Roca llevó consigo científicos que tuvieron a su cargo el relevamiento natural y cultural de los territorios que iban recuperando. Cfr. Gustavo Ferrari y Ezequiel Gallo, (1980).

Las reflexiones sumamente críticas y condenatorias de la política oficial no se limitaron a cuestionar a los poderes precedentes sino que también inquirió a sus pares cuál sería desde ese momento la actitud que iban a asumir: manifestó que no cumplieron la Constitución pues lo único que habían hecho era enviar compañías de soldados a sorprender las tolderías para arrasrarlas y hacer cautivos a los niños y las mujeres. Por ello los exhortó a efectuar una severa autocrítica y un cambio consecuente de políticas para responder con eficacia al mandato de nuestra Carta Magna, reemplazando todo intento de cruzada militar por "una cruzada civilizadora, para convertir a los indios y reducirlos a las condiciones de hombres pacíficos y trabajadores [...]" (Diario de Sesiones del Senado de la Nación, 1884: 377-378). Aunque obviamente, les preservaba la vida pero los incorporaba al modelo económicosocial nacional.

En el mismo orden de ideas se manifestó el diputado Francisco J. Figueroa, oriundo de la provincia de Córdoba, quien, en ocasión de debatirse la conveniencia de establecer colonias, manifestó que era una realidad incuestionable que el indio mantenía ciertos hábitos y rasgos propios de la vida salvaje, pero creyó que como legisladores "no tenían derecho a considerar al indio del modo en que lo hacían", ya que los indios no eran responsables del estado en que se hallaban.

Dícese: son individuos rebeldes, que han estado haciéndonos la guerra, practicando el robo, el saqueo, el asesinato. Es cierto; pero hay que recordar que si nuestros gobiernos hubiesen sido leales en el cumplimiento de su deber, en el cumplimiento de su palabra, probablemente no hubiéramos tenido necesidad de hacer grandes campañas, para someter esos seres desgraciados (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1885, t.1: 510).

Acusó abiertamente a aquellas autoridades que faltando a la fe y a la lealtad, cometieron atropellos y abusos, hecho éste que gestó en los indios sentimientos de encono y desconfianza hacia el blanco que -por el grado de civilización que había alcanzado- debía con mayor responsabilidad practicar la idea de justicia evitando la "conquista" en nombre de la "civilización". Por ello propuso -como su par del Valle- la necesidad de asumir una posición coherente con la Constitución: "propender, por todos los medios posibles, en el sentido de que los indios entren cuanto antes, a la vida civilizada que les corresponde..."⁵ Luego de un expresivo "no los rechazamos de nuestro lado", el diputado Figueroa insistió que negar su inclusión a la sociedad argentina, sería ir en contra de la misma Constitución que les imponía "el deber de civilizar al indio".

¿Cómo queremos que los indios se civilicen si les alejamos de nuestro lado? Ellos no podrán nunca darse cuenta de las ventajas de la vida civilizada, de los medios que tiene el hombre para satisfacer sus necesidades, de lo agradable que es la vida en un pueblo culto; y la manera de que poco a poco la idea y el deseo de civilizarse penetre en su espíritu, es atraerlos a los centros civilizados, en vez de rechazarles (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1885, t.1: 512).

Convencido de que el indio era un ser "desgraciado" pero factible de acceder a los beneficios de la civilización (idea ésta que se tornó constante en el ámbito político)⁶, Figueroa dio su definición exacta de qué entendían por el precepto constitucional:

El trato pacífico con los indios se hacía cuando ellos no estaban sometidos; pero, una vez sometidos, ¿cuál debe ser nuestro rol?

Procurar atraer a esos hombres, por los medios pacíficos, para que entren a la civilización, que fue el principal y primordial objeto que tuvieron en vista los constituyentes al consignar esa disposición en la constitución argentina... hacer cambiar paulatinamente la vida nómada del indio, haciéndole ingresar a la vida civilizada (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1885, t.1: 513).

En este sentido, es decir modificando el *modus operandi*, el presidente Roca se presentó al Congreso de la Nación cumpliendo el precepto constitucional y buscando dar respuesta a la solicitud de los grupos de aborígenes que se habían presentado ante los poderes públicos "decididos a acogerse a las leyes de la civilización". No siendo propio "devolverlos al desierto y a la vida salvaje" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1885, t.1: 202) era inexcusable adoptar medidas urgentes para su establecimiento en condiciones de poder subsistir.

En coincidencia con este espíritu, el diputado Molina insistió en 1888 en la evaluación de la política seguida hasta entonces, concluyendo que no se había llevado adelante ninguna tentativa seria para civilizar al indio (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1885, t.1: 106). Remontándose a los tiempos de la colonia y continuando con los gobiernos de la vida independiente, aclaró que la dirección dada a las tratativas con el indio había oscilado en dos alternativas: su "conversión en cosa", como mano de obra, o bien, el exterminio, "a tal punto podemos decir que antes de la conquista definitiva del desierto era una vana fórmula el precepto constitucional que ordena al congreso conservar el trato pacífico con los indios y promover su conversión al catolicismo" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1885, t.1: 106). Por lo dicho, porque nada se había hecho en su favor, era perentorio poner manos a la obra para recuperar el tiempo perdido, subsanar los errores del pasado y legislar a favor de estos argentinos "irresponsables de su pasado, por su propio salvajismo, alejados de nosotros por nuestra propia incuria [...]". Razones de justicia y humanidad se sumaron al reclamo de este sector de legisladores que comprendieron que la guerra como tal había terminado y que se imponía una renovada lectura y puesta en práctica de la norma constitucional como también la inclusión de un tema inédito en el ámbito de la ley cual fue la consideración del indio en su calidad de ciudadano argentino. Por lo tanto, "trato pacífico" pasó a significar la incorporación, más o menos gradual y progresiva, del aborigen a las prácticas y usos de la vida civilizada, como también al definitivo ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Insistimos. La política asumida por el Estado nacional fue ni más ni menos que englobar a los pueblos indígenas en el proyecto de Nación pergeñado, orientado y sostenido por ese Estado: desde esta perspectiva, el reconocimiento de la necesidad de emplear medios pacíficos para su "civilización" y aun la admisión de su status jurídico de argentino no fueron más que estrategias discursivas y de acción situadas con la finalidad de

⁶ Recordemos que los hombres de la llamada generación del ochenta se destacaron por una marcada exaltación de los propios valores y cultura, entendiendo que su "civilización" era la mejor y única digna de apreciarse.

acentuar y hacer cada vez más efectivo el control político por parte de un Estado que se encontraba en franco proceso de concentración y afirmación de su poder.

Tomando en su conjunto el siglo XX, podemos sostener que no sólo se afirmó la tendencia que hemos caracterizado sino que se profundizó. En tal sentido constituyó una constante considerar al indio y su problemática como un apartado más en un proyecto general que abordase la colonización, la entrega de tierras, la organización y fomento de los territorios nacionales, o bien, la ordenación y reglamentación del trabajo. Asimismo, podemos sostener que, hacia principios de siglo y en el marco de la legislación argentina, se detecta una tendencia arraigada en la opinión pública e intelectual relativa a la inferioridad, sometimiento, reducción e incluso exterminio del indio.

Desde otro punto de vista, la postura del Poder Ejecutivo frente al tema de la incorporación del indio a la vida nacional se debatió ante la disyuntiva política o económica. La primera enfatizó la acción humanitaria del gobierno que debía proteger y amparar al indio, y la segunda, se relacionó estrechamente con el desarrollo productivo de las regiones en las que los indios cumplían un rol de vital importancia como mano de obra. Es evidente que la incorporación del indio a la vida nacional fue siempre pensada en términos de la sociedad civil y no de la sociedad política, ya que esporádicamente se pensó en incorporarlo como miembro de un consejo municipal en las colonias, o bien, otorgarle el derecho a voto cuando el funcionario público de turno determinase que estaba en condiciones de “civilización” para ejercerlo.

Si bien es cierto que se evidencia la intención de incorporar al indio, siempre se hizo manteniéndolo en el ámbito geográfico de los Territorios Nacionales; desde esta toma de posición, el Estado nacional no sólo preservaba bajo su jurisdicción a los grupos indígenas y por lo tanto compartía con el Poder Legislativo la facultad constitucional de preservar el trato pacífico con ellos: creemos que en una suerte de “*delegación tácita* de atribuciones” por parte de los gobiernos provinciales, el Estado se reservó todo lo concerniente a las relaciones con el indio. Aclaremos asimismo que si bien las comunidades fueron radicadas en los Territorios Nacionales, se preservaron las fronteras, ya que por razones estratégicas y geopolíticas, éstas fueron destinadas con exclusividad a los argentinos nativos.

Una vez instalados los indios en jurisdicción nacional, para alcanzar la aspirada integración a la vida nacional, se plantearon diversas estrategias, como por ejemplo, el trabajo agrícola, la escolarización, la inscripción en el registro civil, el servicio militar, en la pretensión de que, como resultado de esas prácticas, los indios alcanzasen por la inducción pacífica, el respeto a las autoridades civiles y el disfrute de los derechos propios del habitante. Recordemos en este momento la disociación entre los hábitos de vida de las comunidades aborígenes y la decisión política del Estado nacional: se buscaba que asumiese derechos individuales que le correspondían por ser un habitante más del suelo argentino, sin embargo ese objetivo siempre estuvo sujeto a la resignación de pautas culturales propias de las comunidades aborígenes.

Podemos sostener entonces que se observó una marcada tendencia en el ámbito de discusión de los poderes nacionales: se habló del indio del país, no del ciudadano argentino o nativo; de habitante del suelo nacional, en idéntico status que un extranjero. Surge de esta manera la clara advertencia de que en la legislación analizada, prevalecieron los intereses del Estado sin tener en cuenta las necesidades y exigencias de los indios. El indio fue considerado como un tercero imparcial al momento de legislar, es decir, fue objeto de la legislación sin ser consultado, a lo largo de las décadas estudiadas.

Ahora bien, a partir de la segunda mitad del siglo y en el marco de la transformación del Estado Nacional que se generó durante la década justicialista, diferentes

sectores fueron protagonistas de un profundo programa de cambio. Entre ellos, no podemos dejar de mencionar a los aborígenes, ya que desde el gobierno se implementaron distintos proyectos, como por ejemplo, la reglamentación del trabajo indígena, la creación del Registro Civil y de colonias escuelas, tendientes a considerarlo jurídicamente como un ciudadano y un igual ante la ley, sin que ello significase la pérdida de su propia identidad, sino que por el contrario, se tendió a la recuperación y revalorización de su cultura y formas de vida.

Podemos señalar asimismo, que a lo largo de esta nueva etapa se mantienen con fuerza algunas constantes como la acción tutelar del Estado, característica del gobierno peronista, como también se presentaron algunas manifestaciones que nos permiten sostener que se evidenció una marcada voluntad de innovar en determinados aspectos. En este sentido, la incorporación del aborigen a la sociedad política le colocó legalmente en igualdad de condiciones al ciudadano argentino, constituyendo un importante avance en la concreción de una verdadera incorporación a la Nación, aunque siguiese tratándose de una iniciativa vertical, es decir, del Estado hacia el indio.

Sin embargo, la interrupción del gobierno constitucional por la participación de los militares en el poder trajo aparejada la consiguiente toma de decisiones en todos los órdenes de la vida estableciendo un estado de cosas en un todo casi diametralmente opuesto al peronismo. Por otra parte, la vuelta en vigencia de la Constitución nacional sancionada en 1853, retomó el criterio característico y peculiar del siglo XIX. No obstante, puede identificarse como auspicioso el hecho que algunas provincias, al sancionar sus constituciones, incorporasen el tema del indio a su articulado.

Asimismo es oportuno mencionar que, pocos meses antes de dejar el gobierno, los militares decretaron la creación de la Dirección de Asuntos Indígenas, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuya principal finalidad sería estudiar y procurar la solución de los problemas que afectasen a los indios radicados en todo el territorio de la Nación. Como se observa, se mantiene la tendencia a considerar al aborigen como un ser que necesitaba una protección especial, por su condición de indio, de distinto, y esa protección debía provenir necesariamente del Estado. Nuevamente la tesis de Luis Caicedo que expusimos en las primeras páginas de esta ponencia, vuelve a confirmarse.

La vuelta de los civiles al gobierno sólo permite destacar como acontecimiento relevante en lo que respecta a la política con el indio, el relevamiento del primer censo indígena nacional, en 1965. Los siguientes gobiernos militares (1966 a 1973), se limitaron a propiciar planes de desarrollo para las comunidades indígenas, nuevamente patrocinados desde el Estado y con la salvedad de insistir en la necesidad de preservar sus valores culturales, tradiciones, usos y costumbres.

El retorno del justicialismo al poder en 1973 nos permite detectar hechos concretos en torno al protagonismo que empezaron a ensayar algunos representantes de las comunidades indígenas en la Argentina ya que se difundió la práctica de acceso de aborígenes a cargos de gobierno, ya fuese al frente de organismos encargados de asuntos indígenas, o bien como legisladores. Por otra parte, se destacó asimismo su incorporación a las agremiaciones rurales en diferentes zonas del país, como por ejemplo, las ligas agrarias en el Noreste argentino. Se retomó el espíritu de los años justicialistas y los indios fueron incluidos en proyectos de colonización como en los antiguos planes quinquenales. No obstante una nueva frustración se sumó: la llegada de los militares al poder en 1976 llevó a las comunidades a ingresar en un período de marcado aislamiento en reducidos territorios, lejos de los centros de poder; además, dado el compromiso político o gremial asumido, también fueron sujetos de persecución, prisión, tortura, y aun desaparición.

Con el advenimiento del sistema democrático en 1983, se inició en la Argentina una etapa signada por un profundo espíritu de cambios que avanzó sobre varios aspectos de la sociedad en general, y particularmente se manifestó en la inquietud por reformar la constitución. El tema planteó nuevamente el debate respecto a la política del Estado Nacional y de los derechos de los pueblos originarios. En este marco en 1994 se reformó la Constitución Nacional reconociendo en el artículo 75 los derechos indígenas, admitiendo la preexistencia étnica y cultural de las comunidades sitas en el territorio nacional. En el mismo sentido, años antes, varias provincias habían reformado sus constituciones y sancionado leyes especiales destinadas a la población indígena, que postulan los mismos principios que luego retoma y plasma la Carta Magna.

Debemos tener en cuenta también que -en el contexto internacional- la aprobación de una serie de leyes acompañan y establecen medidas con respecto a la problemática del indio; así, en 1992 la ley 24071 adoptó el convenio 169 de OIT; en 1995 por la ley 24544 se aprobó la constitución del Fondo para el Desarrollo de los pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe; y en 1997 la ley 24874 adopta el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (ONU). A nivel nacional, la ley 23302 creó el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, organismo encargado de la aplicación de la política indigenista del Estado. Asimismo, en las provincias de Formosa, Misiones, Chaco, Río Negro, Salta, Chubut y Santa Fe se crearon por medio de diferentes leyes, organismos semejantes que reclaman como necesario la participación activa y directa de los aborígenes en la búsqueda y definición de las políticas orientadas a la problemática de sus pueblos, (Carrasco, 2000).

Con mirada retrospectiva y con la intención de intentar demostrar que el poder provincial se anticipó al nacional, es que buscamos en los primeros estatutos o constituciones provinciales provisorias del siglo XIX, qué tratamiento habían realizado sobre el tema del indio. En realidad nos encontramos, con excepción de Salta/Jujuy, ninguna de las restantes constituciones y/o reglamentos abordan en sus articulados la problemática del indio. Esta realidad que parece complicar el trabajo planteado, nos permitió buscar otra línea de investigación, que se orienta al análisis del momento en que la problemática del indio pasa de la esfera provincial a la nacional. De ahí que surgen estos nuevos interrogantes: los reclamos de las provincias con respecto a la política del indio dónde se discuten? Es sólo en el ámbito del congreso nacional y en términos de un problema que fue abordado desde el Estado Nacional, afirmando la tradición jurídica que hemos analizado en los primeros párrafos de esta ponencia?

En este sentido, algunas provincias se adelantaron a la reforma constitucional de 1994, en cuanto a introducir cambios respecto a las políticas indígenas: tal es el caso de la provincia de Jujuy primera provincia en realizar la reforma hacia 1986. Luego hicieron lo propio los estados provinciales de Río Negro y Formosa, y luego en 1994 Buenos Aires, Chaco, La Pampa, Neuquén y Chubut; el último fue Salta en 1998. Podemos observar que de todas las provincias que forman parte del territorio nacional, sólo nueve se hacen eco de las nuevas tendencias ideológicas-jurídicas sancionadas por organismos internacionales y el propio Estado nacional, e incorporan los derechos de los pueblos originarios en los articulados de sus constituciones provinciales. De acuerdo a los estudios e investigaciones realizados por especialistas⁷ en cuanto a la incorporación de los derechos de los indios al constitucionalismo provincial y nacional, advertimos que el tratamiento de la cuestión indígena fue discutido e incorporado de manera diferente en cada una de ellas, aunque

⁷ Ver entre otros: Manuel Moreira,(2009), Morita Carrasco,(2000), Briones Claudia y Carrasco Morita, (2000), Slavsky Leonor, (1992).

todas conservan en general los principios esenciales que rigen la Ley Suprema de la Nación.

La llegada del nuevo milenio marca un momento más que trascendente para las comunidades indígenas. Si bien resta por parte del Estado la referida reglamentación de la prescripción constitucional, es sugerente cierto cambio de actitud puesto de manifiesto en diferentes instancias como por ejemplo, el hecho de haber generado un espacio de diálogo con los principales referentes de los pueblos aborígenes radicados en territorio argentino, en ocasión de la semana nacional del indígena, y haber escuchado sus reclamos, sus urgencias, sus necesidades. Este paso marca un decidido interés por ir –aunque más no sea paulatinamente- reconociendo el derecho a la consultación que tienen las distintas etnias, como así también afirmar la idea de nación multicultural que en realidad es la Argentina, y que recién en esta última década se ha concientizado al respecto. Por otra parte hay que considerar también que los pueblos indígenas han llegado a la Capital Federal con la intención de visibilizarse y exponer sus problemas e inquietudes, precisamente en el centro de poder del Estado nacional. Recordemos a modo de ejemplo la presencia de la comunidad Qom de la Colonia La Primavera, provincia de Formosa, que acampó durante jornadas en Buenos Aires, reclamando justicia a sus pretensiones y en protesta a la represión que habían sufrido oportunamente en su lugar de origen, por parte de la policía provincial.

Es oportuno insistir también que, en el contexto de acompañar los reclamos de las comunidades originarias, hallamos distintas organizaciones no gubernamentales que han asumido como propia la causa de éstas. Por otro lado, la presencia de la Iglesia Católica invadida del espíritu de la nueva evangelización a la luz de las líneas doctrinarias emanadas del Concilio Vaticano II y reforzadas por las Conferencias de Obispos Latinoamericanos desde Medellín a Aparecida, ha abierto una nueva perspectiva en cuanto coadyuva a afirmar la identidad cultural y étnica de las comunidades indígenas (Biancucci, 1991) y participa activamente en sus instancias de petición a las autoridades. Al efecto citemos como ejemplo el documento que, en oportunidad de efectuarse el acto comicial de abril de 2003, acercasen a los candidatos presidenciales las distintas organizaciones aborígenes convocadas por la Pastoral Social de la Prelatura de Humahuaca. La lectura de este documento nos permite asimismo, visualizar un cambio de actitud en los pueblos aborígenes que no sólo reclaman lo que consideran necesario para sus comunidades, sino que tampoco aceptan de manera pasiva lo que otros creen conveniente para su desarrollo, manifestando al mismo tiempo una actitud de compromiso con la realidad política y social del territorio al que pertenecen.

Por todo lo dicho y a modo de balance general estamos en condiciones de sostener que en este momento, las comunidades originarias se encuentran amparadas por la Constitución nacional a partir del principio de Integración participativa (Rosatti, 1994: 200), no forzada ni coaccionada como en los siglos pasados. Esta “integración participativa” implicaría el efectivo reconocimiento de los siguientes derechos: a la propiedad y posesión de las tierras que tradicionalmente habitan; al arraigo; a la preservación de su identidad sociocultural (educación bilingüe e intercultural); a la vigencia de sus instituciones (siempre que no contradigan las del Estado); participación directa en la gestión de los temas que les afectan, sobre todo los relativos a recursos naturales.

Retomando la propuesta de análisis formulada por Caicedo (1996), coincidimos en que a esta altura de los acontecimientos, no puede ni debe dilatarse más la realización de las aspiraciones de nuestros pueblos originarios en función de su propia realidad existencial, o sea, mirar desde sus miradas y no desde la consagración constitucional de derechos y la interpretación que de los mismos, hacen los juristas. En este sentido, mirar

desde sus miradas, implicaría la efectiva afirmación de tres principios: Territorio, Cultura y Autodeterminación, los que traducidos a la vida práctica involucran:

- a) Reconocimiento como Pueblos y no como minorías
- b) Acceso a territorio propio y adecuado a las necesidades histórico-culturales-comunitarias
- c) Reconstrucción económica y social, dignificación de su vida
- d) Autodesarrollo acorde a sus necesidades y estrategias
- e) Autodeterminación para definir su propio destino
- f) Integridad cultural, derecho a la diferencia y a la expresión de la diferencia.

Desde este posicionamiento, se jerarquizan las urgencias no en función de un Estado nacional dominante, como lo fue a lo largo de los siglos XIX y XX, sino atendiendo a la jerarquización efectiva que las comunidades indígenas propongan. Es cuestión, en estos tiempos, de variar el punto de mira. Ya no es el Estado y su modelo de inclusión individualizante y extraño a las comunidades, sino que son ellas mismas las que definen sus urgencias y esperan respuestas acordes a su realidad de pueblos indígenas.

Bibliografía

-ASOCIACIÓN INDÍGENA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, (1994), Foro Permanente “Los indígenas en la Reforma de la Constitución Nacional”, Los indígenas en la Reforma de la Constitución Nacional, (Buenos Aires).

-Biancucci, Duilio, (1991), Evangelización y cultura. Perspectivas sociológicas y pastorales, (Buenos Aires, Centro salesiano de Estudios).

-Briones Claudia y Carrasco Morita, (2000), Pacta Sunt Servanda. Capitulaciones, convenios y tratados con indios en Pampa y Patagonia (Argentina 1742-1878), (Buenos Aires, IWGIA/Vinciguerra).

-Caicedo, Luis Javier, (1996), Derechos y deberes de los pueblos indígenas, (Bogotá, San Pablo).

-Carrasco, Morita, (2000), Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina, (Buenos Aires).

-Eberle, Adriana Susana, (1987), El indígena como protagonista de poblamiento, 1880-1900, (Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur).

-----, (1993), “Política inmigratoria en el parlamento argentino durante la segunda presidencia de Julio Argentina Roca” en Estudios de Inmigración I, (Bahía Blanca).

-----,(1995), “Sarmiento defensor de la civilización del indígena”, en Terceras Jornadas Sarmiento y su tiempo, (Buenos Aires).

-Eberle, Adriana Susana y Iribarren, Claudia, (2000), La condición jurídica del indio en la Argentina. Proyectos Legislativos y acciones gubernamentales orientadas a la sociedad civil 1900-1943, (Buenos Aires, Dunken).

-----, (1998), “La condición del indígena a la luz de la legislación obrera de principios de siglo”, en Revista de Historia del Derecho, (Buenos Aires), N° 26.

-----, (2002), “La problemática del aborígen abordada desde el Estado Nacional en la década justicialista”, en Revista Historia del Derecho, (Buenos Aires), N° 30.

-ENDEPA/INCUPO, (1994), “Los indígenas en la Reforma Constitucional con presencia y protagonismo.

-EQUIPO NACIONAL DE PASTORAL ABORÍGEN, (1994), Con presencia y protagonismo: los indígenas en la reforma constitucional, (Buenos Aires).

-Gustavo Ferrari y Ezequiel Gallo, (1980), La Argentina del Ochenta al Centenario, (Buenos Aires, Sudamericana).

-Martínez Sarasola, Carlos, (1996), Nuestros Paisanos Los Indios. Vida, historia y destino de las comunidades indígenas en la Argentina, (Buenos Aires, Emecé Editores).

-----, (1998), Los hijos de la tierra. Historia de los indígenas argentinos, (Buenos Aires, Emecé Editores).

-Mases, Enrique Hugo, (2002), Estado y cuestión indígena. El destino final de los indios sometidos en el sur del territorio (1878-1910), (Buenos Aires, Prometeo libros/Entrepassados).

-Moreira, Manuel, (2009), El derecho de los pueblos originarios. Reflexión y hermenéutica, (Buenos Aires, Santiago Álvarez Editor-Universidad Nacional del Litoral).

-Rosatti, Horacio Daniel, (1994), “Status constitucional de los pueblos indígenas argentinos”, en Rosatti, Horacio et al., La Reforma de la Constitución, (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni editores).

-Slavsky Leonor, (1992), “Los Indígenas y la Sociedad Nacional. Apuntes sobre política indigenista en la Argentina”, en Radovich J. y Balazote, A. (comps.), La problemática Indígena. Estudios antropológicos sobre pueblos indígenas de la argentina, (Buenos Aires: CEDAL).