

Implementación de la Ley de Bosque Nativo en Salta y Chubut. Análisis de conflictos generados a partir de sus (des) vinculaciones con la Ley 26160 de emergencia territorial indígena

Alma Tozzini (IIDyPca - UNRN - CONICET)

atozzini@unrn.edu.ar

Natalia Boffa (UNS - IHUMA - CEISO)

natalia.boffa@uns.edu.ar

Introducción

En esta ponencia nos proponemos analizar comparativamente la implementación inicial de la Ley de Bosques Nativos (LN 26331) en las Provincias de Salta y Chubut, haciendo foco en sus vínculos y contradicciones con otra ley surgida en el mismo periodo: la Ley 26160 de Emergencia Territorial Indígena.

Para esto nos proponemos reconstruir sintéticamente los derroteros de la sanción de la Ley de Bosques en cada provincia y analizar algunos de los conflictos puntuales generados con las comunidades indígenas que vieron vulnerados sus derechos territoriales al no haber estado relevadas al momento de la sanción de la ley de bosques. Esto les hubiera permitido, entre otras cosas, tener un reconocimiento estatal a la hora de ser consultadas respecto de los ordenamientos territoriales en sus territorios. Para esto vamos a retomar estudios de la sociología y de la antropología (particularmente anglosajona del siglo XX) que nos ayuden a caracterizar los conflictos, sus actores y sus etapas.

Particularmente vamos a acercarnos a la lente para analizar cómo se desplegaron estos procesos en comunidades wichí del municipio de Embarcación (San Martín, Salta) y en comunidades mapuche de El Hoyo y Lago Puelo, en el noroeste de Chubut; no desatendiendo la participación institucional y de mediadores sociales en el proceso.

En ambos casos, el trabajo de campo etnográfico, mientras sucedían los hechos, fue completado, a posteriori, y de manera dialógica con el análisis de fuentes escritas: documentos oficiales, actas de reuniones, producciones periodísticas, análisis de expedientes judiciales, entrevistas con funcionarios y empleados estatales intervinientes, entre otras. De esta manera, logramos realizar un análisis pormenorizado de los procesos organizativos intra e intercomunitarios, así como -en el caso de la Comarca- el acceso y tramitación del conflicto ante la justicia, lo que permitió comprender los sentidos y especificidades en que se desplegaron los conflictos regionales en relación a la sanción y primeros años de implementación de las leyes mencionadas.

Marco teórico

Múltiples disciplinas y perspectivas teóricas han abordado la cuestión de los “conflictos sociales”; sin embargo, cuando los conflictos han involucrado a pueblos indígenas latinoamericanos las líneas de estudio se reducen y se vuelven específicas. En este trabajo, nos concentramos en dos líneas de debate desarrolladas a lo largo del siglo XX y XXI desde vías disciplinares de diferente origen, pero cuyas preocupaciones y resultados dialogan y enriquecen el análisis de nuestro tema de estudio. Por un lado, la Historia ha analizado los procesos de lucha y organización social a lo largo de distintos períodos y, algunas investigaciones, han tomado de la Sociología los fundamentos específicos para explicar conflictos y movimientos sociales, desde la perspectiva de las movilizaciones, los procesos organizativos y las acciones colectivas. Por otro lado, la Antropología ha analizado los conflictos sociales en relación a la construcción de normas y leyes dentro de grupos humanos particulares y en procesos de interacción entre distintas sociedades, lo que ha derivado en la Antropología del Derecho. Estas tradiciones han recorrido caminos muy diferentes, pero el centro de sus preocupaciones suele coincidir en algunos de los siguientes interrogantes básicos: ¿Por qué surgen los conflictos sociales? ¿Podemos identificar y distinguir aspectos subjetivos y estructurales? ¿De qué manera producen o son producidos por relaciones de poder? Generalmente, estas preguntas iniciales tienen como horizonte dilucidar escenarios violentos para explicarlos y visibilizar sus lógicas internas para comprenderlos.

En nuestro trabajo, nos moviliza pensar y explicar concretamente los conflictos sociales que se produjeron en relación a la (des)vinculación entre las leyes 26.160 (comúnmente denominada Ley de Relevamiento Territorial, LRT) y 26.331 (usualmente denominada Ley de Bosques Nativo, LBN), en torno a lo que se produjeron procesos organizativos que derivaron tanto en acciones de protesta y movilizaciones sociales como en acciones legales, denuncias y amparos judiciales. Por lo tanto, las perspectivas de estudios mencionadas resultaron una múltiple apoyatura para comprender estos procesos desde sus distintas dimensiones.

Tradiciones histórico-sociológicas

Durante el siglo XX, el estudio sociológico de los conflictos y movimientos sociales fue abordado por distintas corrientes teóricas que José Seoane (*et al*, 2011) divide en perspectivas sistémicas o conservadoras, que vacilaban entre el positivismo y el esencialismo; y perspectivas del pensamiento crítico, que oscilaban entre subjetivismo y estructuralismo. En la segunda posguerra, ambas corrientes generaron nuevos debates con la intención de explicar las novedades en los conflictos y luchas sociales durante la guerra fría y, sobre todo, con el ascenso del neoliberalismo y la globalización, sobre todo por la caída de los socialismos.

Desde las tradiciones norteamericanas y europeas conservadoras, la preocupación pasaba por explicar los movimientos sociales que -pensaban- excedían a los “actores clásicos”, mayormente vinculados a obreros y sufragistas. Tanto desde la teoría del consenso como desde la teoría del conflicto social, se propusieron otras líneas de análisis. Coser y Dahrendorf analizaron los conflictos funcionales, también relacionado con los “grupos de presión” de Meynaud, que permitían pensar a los conflictos como formas de acomodamiento de la sociedad dentro del statu quo. A la vez, Smelser y Olson analizaban la variable “costo-beneficio” y, en esta línea, surgieron los análisis empíricos sobre las denominadas “acciones colectivas”, movilización de recursos y aprovechamiento de oportunidades políticas, plantadas por Sidney Tarrow y Charles Tilly. Se trataría de tradiciones que, en general, plantean la forma de regular el conflicto y no la manera de superarlo (Iñiguez Rueda, 2003).

Desde estas perspectivas, en general, se buscaba explicar en qué condiciones se desarrollaban los conflictos y acciones sociales, y se mostraba una infinidad de posibilidades de conflictos, pero no se lo relacionaba con la cuestión del control de los recursos y la totalidad histórica; más bien, se desarrollaron en contraposición al clásico movimiento obrero, por eso se denominaron Nuevos Movimientos Sociales. En esta línea, en la década de 1980, a partir de los planteos de Alan Touraine, Offe y Melucci, se propone la idea de movimiento social antagónico, donde se visualiza que la sociedad está atravesada por un conflicto estructural central, articulado con otros clivajes específicos, y entonces cobran relevancia los sentidos identitarios específicos de los conflictos (Viguera, 2009).

Además, se generaron debates al interior del marxismo, especialmente relacionados con la emergencia de la clase social como “actor” y como “sujeto”, así como la conformación de la conciencia de clase y el problema de conceptualizar a otros actores, por fuera de la noción de clases. De esta manera, se comenzó a explorar la

construcción política de las luchas, la hegemonía, los microfundamentos de las protestas, los sentidos identitarios, las posiciones de los sujetos, como podemos encontrar en los escritos de Poulantzas, Stuart Hall, Laclau y Mouffe. Es discutible si estos desarrollos teóricos intentaban superar los supuestos fundamentales del marxismo (Viguera, 2009); actualmente, se revaloriza la idea “luchas de clases” como categoría abstracta explicativa de la explotación capitalista en distintas formaciones sociales, en los distintos escenarios socio-históricos y a través de sus lógicas específicas, tal como lo planteaba Marx (Duek e Inda, 2009).

En Latinoamérica, estas corrientes fueron reproducidas casi sin modificaciones, al punto de que se considera que uno de los problemas más grandes de la teoría social en esta región es su déficit de acumulación. Esto se habría producido por las censuras durante las etapas dictatoriales, pero también por la capacidad antropofágica de nuestra cultura, que se manifiesta en la voracidad de incorporar otros léxicos y propuestas extranjeras; además, a esto se suman los procesos de expropiación epistémica, en donde se niega el origen de desarrollos teóricos latinoamericanos y se los adjudica a otras latitudes (Svampa, 2016).

No obstante, en la segunda mitad del siglo XX, al menos tres procesos pusieron en evidencia las limitaciones de los proyectos teóricos imperantes. En primer lugar, quedaron expuestos los límites de los modelos reformistas y de la industrialización sustitutiva, lo que resultó en la ampliación de la brecha de desigualdad, tanto a nivel internacional como al interior de las sociedades latinoamericanas. En segundo lugar, la revolución cubana y su tendencia marxista-leninista, el foquismo y las acciones guerrilleras en distintos países generaron un clima triunfal para los levantamientos sociales y los procesos estructurales. Por último, los procesos de descolonización en África y Asia pusieron de manifiesto no sólo la dependencia, sino también la continuidad del colonialismo, que pasaba de las metrópolis a las elites locales (Svampa, 2016). Entonces, intelectuales como Prebisch, Stavenhagen, González Casanova, Cardoso y Faletto revisaron los temas y enfoques en un intento de dilucidar la cuestión del poder, el colonialismo y las luchas específicas latinoamericanas a partir de temas como la conquista de América, las nacionalidades e identidades, la opresión colonial, la problematización del desarrollo, la dependencia y el imperialismo.

Las luchas sociales latinoamericanas, entre ellas las luchas indígenas, fueron impulsando la agenda de debates desde aquel momento, pero la diversificación, fragmentación, dispersión de las mismas exigieron nuevos marcos enunciativos, que

se decantaron en discusiones en torno a ejes como colonialismo interno y colonialidad del poder, del saber, de la naturaleza, modernidad y transmodernidad, desarrollo y posdesarrollo, decolonialidad y descolonización, planteadas por Aníbal Quijano, Arturo Escobar, Enrique Dussel, Silvia Rivera Cusicanqui, entre otros. Específicamente en Argentina, a pesar del retroceso de las izquierdas por los períodos dictatoriales, las agrupaciones indígenas realizaron esfuerzos por formar centros, comisiones y confederaciones, cuyos reclamos, luego, con la democracia, fueron bases constitutivas de los debates y las leyes indígenas (Carrasco, 2006).

Tradiciones de la Antropología del Derecho (o lo que te parezca mejor)

Los estudios de la Antropología del derecho tiene por objeto revisar los límites de este mismo en contextos específicos de conflicto que tensan, subvierten o amañan las reglas.

Resultados

Resultados Chubut

En Salta, la sanción e implementación de la LRT y la LBN siguió un derrotero marcado por las contradicciones y la conflictividad territorial. A lo largo de la investigación, detectamos ciertas contradicciones desde donde se dinamizaban los conflictos, algunos nuevos y otros preexistentes.

La contradicción central radica en que estas leyes tienen un perfil proteccionista y de ampliación de derechos que afecta directa o indirectamente a los pueblos indígenas de Argentina; sin embargo, esto también supone la injerencia y regulación estatal sobre territorios en donde las comunidades podían tener una relativa autonomía (Guiñazú, 2017). De esta manera, las formas de vida indígena se vieron trastocadas, para bien o para mal, a partir del momento en que estas debían compatibilizar con las regulaciones estatales que recaían sobre el territorio. Por supuesto que las LRT y LBN fueron muy bien recibidas por la posibilidad de evitar desalojos y desplazamientos, sobre todo en las comunidades que no contaban con títulos de propiedad; pero se presentaron dos problemas centrales con cada una de estas leyes, que ponían en cuestión su implementación y resultados.

Respecto a la LRT, por un lado, para conseguir el Relevamiento Territorial, según la ley, las comunidades debían completar una carpeta de formularios, realizar mapeos, completar estudios antropológicos e históricos, entre otros requisitos y, así,

establecer un perímetro medible en cada territorio. Esto exigía que existan en las comunidades personas idóneas y, sobre todo, que puedan establecer una delimitación fija y estable, lo que no necesariamente se correspondía con las territorialidades indígenas realmente existentes (PL, Misión Chaqueña, 30 de julio de 2015).

Por otro lado, unos años más tarde de la sanción de la LRT, los mismos referentes indígenas observaban que su implementación no había hecho más que empeorar el panorama territorial:

El relevamiento, el gobierno pone presupuesto para hacer la mensura. Una vez que esto llegue a la parte final, Carboncito, nosotros quedamos fuera de competencia directamente [inmovilizados]. “¿Dónde es Carboncito? Hasta acá. Entonces esto es fiscal: al desmonte”. Los sojeros por allá, por allá, nosotros cuando nos demos cuenta estamos encerrados. (DP y MJ, Carboncito, 18 de julio de 2012)

Para estos referentes, esto significaba un avance en la regulación territorial por parte del gobierno, en donde el relevamiento de las tierras de la comunidad se convertía en herramienta de limitación o “encierro”, algo que los dejaba “fuera de competencia” en la disputa por el territorio. De esta manera, la LRT otorgaba derechos, pero no detenía el movimiento de valoración agrícola-productivista que se estaba desarrollando en la zona desde ya hacía un tiempo y que se estaba acelerando exponencialmente (Seghezzi et al, 2011; Leake et al, 2016).

Por su parte, la LBN se implementó en Salta mediante el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), sancionado en la Ley Provincial 7543 de 2008. Esta ley, posterior a la LRT, contemplaba la situación de los pueblos indígenas que vivían en o de los bosques nativos (LN 26331, art. 2, 9, 12, 19, 24, 26, 35 y Anexo 10), pero igualmente se generaron al menos dos tipos conflictos.

Por un lado, las comunidades del chaco-salteño, sobre todo de las rutas 53 y 81, apoyaron la sanción de la LBN, pero entendieron desde el principio que tenía un fuerte vínculo con la LRT. Desde la sanción de la LRT en 2006, un grupo de 17 comunidades organizadas en conjunto con referentes de ONG de larga trayectoria en la zona, se abocaron al armado de un documento que contaba con 187 páginas de denuncias y pruebas sobre desalojos y desmontes masivos, que incumplían la LRT, reunidas en la zona rural y periurbana. En agosto de 2007, en una asamblea intercomunitaria en Embarcación, se elaboró una Declaración Conjunta que

sintetizaba la situación; también se decidió que un grupo de referentes la presentaría personalmente en distintas instituciones estatales nacionales, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Primero, en septiembre, viajó un grupo de diez personas, referentes de Misión Chaqueña, Carboncito, Salim, La Esperanza, entre otras. En ese momento, se estaba tratando el proyecto de ley sobre bosques nativos y los referentes comprendieron que esta sumaba derechos sobre los territorios, al menos, en lo que se refiere al control de desmontes masivos (DP y MJ, Carboncito, 18 de julio de 2012). Por lo tanto, pocos meses después, en noviembre, un segundo grupo de no más de cinco personas viajó a Buenos Aires para apoyar su sanción, a través de la difusión de la situación de las comunidades en los medios de comunicación para juntar firmas y de la participación en manifestaciones y conferencias de prensa durante la jornada en que se sancionó la Ley (Bonasso, 2008). No obstante, sancionada la LBN, las comunidades debían esperar el OTBN sancionado por Salta. Mientras tanto las instituciones estatales que recorrieron sólo tomaron las denuncias de las comunidades que contaban con título de propiedad y pruebas adecuadas, como documentos fotográficos. A raíz de esto, surgieron algunos conflictos intra e intercomunitarios, porque las comunidades se dividieron entre propietarias y no propietarias; además, se generaron situaciones de desconfianza y hubo malos entendidos con la ONG que venía acompañando el proceso (MJ y DP, Carboncito, 18 de julio de 2012).

Por otro lado, una vez implementada la LBN, el OTBN debía establecer distintas zonas de conservación y protección de bosques nativos. Luego de analizar y debatir sobre distintas propuestas, se presentó y aprobó un mapa en donde las zonas de conservación (en rojo) fueron mínimas, mientras que fueron mayoritarias las zonas para producción (en verde) y de posible intervención (en amarillo). A su vez, esta delimitación de zonas, rápidamente fue modificada; es decir, las categorías fueron cambiadas ante las presiones de los grupos empresariales, con el discurso de que la paralización de la producción frenaría el desarrollo y causaría mayor pobreza (Buliubasich, 2013; Schmidt, 2014). Entonces, las comunidades comenzaron a observar que, en las zonas amarillas, es decir, toda la zona de las rutas 53 y 81, excepto la angosta línea que orillaba el río Bermejo, el gobierno salteño permitía realizar actividades de reforestación. El problema era que entre estas actividades estaba permitido cultivar alimento para ganado, por lo tanto, se autorizaba a deforestar el bosque nativo para reforestar con cultivos forrajeros, como nos explicaban: “la ruta nacional 81 está progresiva, las zonas de amarillo que se pueden deforestar y

reforestar devuelta, deforestar y forestar, entonces la forestación podría ser pasto para ganado grande y para ganado pequeño” (RB, La Corzuela, 19 de julio de 2013). La idea de que la ruta 81 “está progresiva” significaba que progresivamente se estaba transformando por el avance de la ganadería empresarial, que avanzaba de oeste a este (Barbera, 2014; Leake et al, 2016). Esto generó el surgimiento de la Federación Wichí del Bermejo y también la Asociación Civil Hermandad Chaqueña de descendientes de indígenas, que realizaron cortes de ruta, denuncias, manifiestos, congresos nacionales, entre otras actividades y acciones basados en los derechos otorgados por la LRT y LBN, pero pensados desde las propias territorialidades indígenas; es decir, en contraposición a sus formas de regulación estatal sobre el territorio.

Discusión y Conclusiones

En los primeros años de implementación de la LRT y la LBN, lo que se observaba era que ni una ni otra, ni ambas en conjunto, podía realmente contribuir a mejorar la situación territorial de las comunidades, aunque ampliara el espectro de derechos indígenas. Cada conflicto fue abordado a través de procesos organizativos diversos y heterogéneos, donde la movilización se manifestaba entre reuniones asamblearias, protestas y acciones legales que se apoyaban los derechos reconocidos, pero que pugnaban con las instituciones estatales para que incluyan su interpretación desde la perspectiva de las propias territorialidades indígenas.

De esta manera, los conflictos sociales no podrían pensarse desde la clásica idea de las “acciones colectivas” en términos, por ejemplo, de costos o beneficios, ni tampoco como oportunidades políticas, porque esto implicaría pensarlas dentro un mismo sistema de normas. Tampoco podríamos pensarlos como parte de los antagonismos de clase “clásicos”, porque si bien estos conflictos resultan de cuestiones estructurales que apuntan a la expropiación de los medios de producción por parte del capital, en realidad estos medios de producción son también medios de reproducción de la vida simbólica, histórica, cultural y desbordan la cuestión material. En cambio, podemos pensar que el sentido crítico que se ha manifestado en los procesos organizativos desarrollados por las comunidades en estudio supuso un anclaje en las normas y formas de organización colectivas indígenas, tanto entre pares indígenas como en relación a la naturaleza. En este sentido, queda abierta la cuestión acerca de la forma en que los derechos están pensados para reconocer las formas de

vida de los pueblos indígenas o más bien para delimitar y regular los territorios nacionales dentro de un determinado modelo de producción.

Referencias Bibliográficas

- Barbera, M. (2014). La crisis del capitalismo y sus dimensiones. Reflejos en el chaco semiárido salteño. *Revista Alter-nativa* (2), 24-51.
- Bonasso, M. (6 de marzo de 2008). Un ecocida llamado Romero. *Crítica de la Argentina*, 1(5), págs. 24-25.
- Buliubasich, C. (2013). La política indígena en Salta. Límites, contexto etnopolítico y luchas recientes. *RUNA*, 1(34), 59-71.
- Carrasco, M. (2006). Huellas y desarrollos del movimiento indígena en Argentina: Lhaka Honhat un caso de resistencia y lucha. En R. Gutiérrez y F. Escárzaga, *Movimientos sociales en América Latina: resistencia y proyecto alternativo* (Vol. II, págs. 299-316). México: Casa de Juan Pablos-otras.
- Duek, C. e Inda, G. (2009). ¿Desembarazarse de Marx? Avatares del concepto de clases sociales. *Conflicto social*, 2(1), 26-55.
- Iñiguez Rueda, L. (2003). Movimientos sociales: conflicto, acción colectiva y cambio social. En F. Vázquez, *Psicología de la acción colectiva*. Barcelona: EDIUOC.
- Leake, A., López, O. E. y Leake, M. C. (2016). *La deforestación del Chaco Salteño: 2004-2015*. Salta: SMA Ediciones.
- Ley Nacional 26.160. (29 de noviembre de 2006). *Declárase la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas (...)*. Argentina: B.O. 31.043.
- Ley Nacional 26.331. (26 de diciembre de 2007). *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*. Argentina: B.O. 31.310.
- Ley Provincial 7543. (16 de diciembre de 2008). *Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Salta*. Salta: B.O. Salta 18.035.
- Schmidt, M. (2014). *Crónicas de un (Des)Ordenamiento Territorial. Disputas por el territorio, modelos de desarrollo y mercantilización de la naturaleza en el este salteño*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseopress.
- Seghezzo, L., Volante, J., Paruelo, J., Somma, D., Buliubasich, C., Rodríguez, H., . . . Hufty, M. (2011). Native Forests and Agriculture in Salta (Argentina): Conflicting Visions of Development. *Journal of Environment & Development*, 20(3), 251–277.

Seoane, J., Taddei, E., & Algranati, C. (2011). El concepto de movimiento social a la luz de los debates y la experiencia latinoamericana reciente. *Revista de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, 3(4), 169-200.

Svampa, M. (2016). *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Edhasa.

Viguera, A. (2009). Movimientos sociales y lucha de clases. *Revista Conflicto social*, 2(1), 7-25.