

Natalia Boffa y Alma Tozzini

CONFLICTOS Y DISPUTAS EN SALTA Y CHUBUT. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE BOSQUES Y SUS (DES) VINCULACIONES CON LA LEY DE EMERGENCIA TERRITORIAL INDÍGENA

INTRODUCCIÓN

En este capítulo nos proponemos analizar comparativamente la implementación inicial de la Ley de Bosques Nativos (LN 26.331 o LB) en las provincias de Salta y Chubut, haciendo foco en sus vínculos y contradicciones con la Ley de Emergencia Territorial Indígena (LN 26.160 o LET), sancionada en el mismo periodo. Para esto nos proponemos, como objetivo general, reconstruir sintéticamente los derroteros de la sanción de la Ley de Bosques Nativos en cada provincia y analizar algunos de los conflictos puntuales generados con las comunidades indígenas que vieron vulnerados sus derechos territoriales por no estar relevadas en el marco de la Ley de Emergencia Territorial Indígena, al momento de la sanción de la LB. Esto, según manifestaban, les hubiera permitido, entre otras cosas, tener un reconocimiento estatal simultáneo a la realización de los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos (en adelante OTBN) establecidos en la LB. Particularmente, acercamos la lente para analizar cómo se desplegaron estos procesos en comunidades wichí de la zona norte del río Bermejo, en el Departamento de Gral. San Martín, Salta, y en comunidades mapuche de El Hoyo y Lago Puelo, en el noroeste de Chubut.

La Ley Nacional 26.160 de Emergencia Territorial Indígena fue sancionada a fines del año 2006 por un plazo de vigencia de cuatro años, a efectos de dar respuesta a la situación de emergencia territorial de las comunidades indígenas del país, en consonancia con el Artículo 75, Inciso 17, de la Constitución Nacional. En tanto la Ley esté vigente, quedan suspendidos, al menos en la letra de la Ley, los desalojos a las

comunidades. El plazo de cuatro años sigue siendo renovado, ya sea por el parlamento o por decreto presidencial hasta el presente, atento a que aún el relevamiento no se ha concluido en cada una de las provincias argentinas. Son estas quienes deben conformar los respectivos equipos técnicos operativos que puedan realizar en terreno los relevamientos que permitan identificar dónde se encuentran asentadas las comunidades indígenas. Si bien este mecanismo, tal como apuntamos más adelante, ha sido cuestionado por comunidades y organizaciones indígenas, planteamos aquí, como hipótesis inicial de trabajo, que la sanción de la LB visibilizó los conflictos que ya venían suscitándose por la irregular implementación de la Ley de Emergencia y logró convertir los conflictos en disputas declaradas, es decir, hacer público el conflicto. Así, con formas específicas en cada caso, quedaron de manifiesto las tensiones y contradicciones entre las leyes, sus procedimientos de implementación y las demandas territoriales locales. A partir de esto, nos preguntamos sobre la capacidad desbordante de estos conflictos respecto a las leyes que se estaban implementando; también surge el interrogante sobre la forma en que se han desplegado las relaciones, contradictorias o no, entre las normativas estatales y los modos de vida indígenas. Para abordar el análisis de estos procesos, retomamos los debates sobre antropología y derecho que tuvieron un particular desarrollo en la literatura anglosajona del siglo XX y que nos ayudaron a conceptualizar los conflictos analizados.

En ambos casos de estudio, el trabajo de campo etnográfico fue complementado de manera dialógica con el análisis de fuentes escritas como 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 conflictos y disputas intra e intercomunitarios e institucionales. En el caso del noroeste del Chubut, pudimos analizar el acceso y tramitación del conflicto ante la justicia, lo que permitió comprender los sentidos y especificidades en que se desplegaron las disputas regionales en relación con la sanción y primeros años de implementación de las leyes mencionadas. En el caso de las comunidades de Salta, el conflicto se desarrolló por fuera de la justicia y se expresó mediante movilizaciones y acciones de protesta; esto permitió analizar otras formas de traccionar los conflictos, otros posicionamientos en la disputa y otras vías de visibilización. En conjunto, el análisis de ambos casos contribuye a comprender las tensiones entre las normas y las territorialidades indígenas, las propuestas, acomodamientos y resistencias que se despliegan en torno a los conflictos.

1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS Y PUNTOS DE PARTIDA

La antropología ha analizado los conflictos sociales en relación con la construcción de normas y leyes dentro de grupos humanos particulares y en procesos de interacción entre distintas sociedades, lo que ha derivado en distintas perspectivas de la antropología del derecho (Ferguson, 2006; Pirie, 2013; Pottage y Mundy, 2004). 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 son producidos por o producen relaciones de poder? Generalmente, estas preguntas iniciales tienen como horizonte dilucidar escenarios complejos para explicarlos y visibilizar sus lógicas internas para comprenderlos.

Nos interesa recuperar los aportes que realizaron los estudios de la antropología del derecho de las décadas de 1970 y 1980, que tuvieron inicialmente por objeto revisar los límites del mismo en contextos específicos de conflicto que tensan, subvierten o amañan las reglas. Aquellos que posteriormente escribieron en el contexto de la posguerra fría tuvieron el desafío, según explica Goodale (2017), de desarrollar metodologías y teorías capaces de explicar y problematizar las consecuencias de la creciente legalización de la vida social, política y económica; preocupaba que estos procesos hicieran menos posible un cambio estructural. Sin embargo, tomamos aquí los planteos que en la década de 1980 traspasaron los muros del “derecho” para dejar formulada una problemática etnográficamente más amplia, pero que revelaba otras prácticas conexas al mundo de las leyes. Nos referimos a lo que antropólogos como Comaroff y Roberts (1981, en Goodale, 2017) llamaron procesos de disputa y el reconocimiento del papel que estos juegan en la constitución del mundo social. Estos procesos mantienen en una tensión dialéctica “el orden sociocultural” y el “repertorio normativo” en donde los individuos maniobran (Goodale, 2017, p. 14).

Ahora bien, tanto los modos de vida como los repertorios normativos que atañen a nuestros casos de estudio, se componen de elementos distintivos que, de acuerdo con Nader y Todd (1978), es necesario analizar para pensar las condiciones subyacentes de los procesos de disputa y sus consecuencias. En este sentido, explican que la incorporación de repertorios normativos homogeneizantes y que cargan con antecedentes internacionales, no siempre son adecuados a las realidades heterogéneas locales. Los autores plantean que existen problemas al incorporar sistemas de leyes importados, porque resultan conflictivos y cambiantes, y muchas veces están basados en valores ajenos. Cuando esto ocurre, los que regularmente se benefician son los profesionales y letrados; mientras que los que sufren son los pueblos ágrafos, personas

analfabetas e indígenas cuyos sistemas legales son saboteados bajo presiones de modernización, al menos hasta que aprenden a manipular las novedades del sistema.

En línea con esto, más recientemente, Jean Comaroff y John Comaroff (2013) explican que la expansión del derecho civil internacional ha promovido movimientos locales de derechos autóctonos y derechos de las víctimas de procesos de violencia estatal y corporativa. Esto ha abierto importantes procesos de justicia, pero también ha implicado ciertos riesgos. Es decir, en contextos neoliberales, a menudo estas acciones se enfocan en asegurar un reconocimiento, demandar derechos y obtener indemnizaciones, para lo cual los procesos legales se confeccionan a medida de la normativa, en donde lo central es lograr demostrar la culpa individual o colectiva para establecer una deuda plausible de ser pagada. El problema es que esto “es algo muy distinto de enfrentar el abuso y la injuria como problemas de acción política o análisis sociológicos, así como la idea de la historia como interrogación de un pasado (...) que demanda una revisión” (Comaroff y Comaroff, 2013, p. 233). De esta manera, este tipo de procesos tiende a reemplazar la lucha de clases como acción política y a desplazar a la historia de su lugar privilegiado como fachada de la nación, dejando de promover su revisión. En nuestro estudio, las tensiones y contradicciones entre la LB y la LET, expresan en parte que existen contradicciones más profundas que no se limitan necesariamente a lo legislativo o al sistema de justicia, que de hecho utilizan las comunidades, sino que se relacionan con el acceso al territorio conforme a las formas de vida de las comunidades. Por lo tanto, los conflictos podrían no apuntar tanto a una indemnización o compensación, sino a la revisión de la letra de las leyes en su conjunto o, en todo caso, a sus modos de implementación.

Más concretamente, algunos análisis sobre conflictos referidos a la LET (Ley 26.160) en Argentina contribuyen a pensar nuestros casos de estudio desde sus especificidades. En un texto donde se analiza el proceso de relevamiento territorial de la LET en la provincia de Río Negro, Samanta Guiñazú (2017) llamaba la atención respecto de que el reconocimiento de derechos por parte del Estado implicó, paralelamente, el constreñimiento a varias libertades o a las formas no institucionalizadas de resolver. Una vez sancionada la ley, los conflictos referentes a los territorios quedaban constreñidos en una determinada forma de tramitación del conflicto por la vía administrativa o judicial. Es en este sentido que la ampliación de derechos no necesariamente mejoró la situación de las comunidades. La autora explicaba que la apertura de oficinas estatales para recibir las demandas indígenas significó un aumento en el caudal de reclamos presentados, pero, en el mismo acto, coadyuvaron a la homogeneización de las formas de

demandar. Al mismo tiempo, tal como lo recupera esta autora de Quino González (2006), la institucionalización de los conflictos significó que el Estado se erigía en tanto árbitro legitimado entre los grupos de interés, pongamos por caso, las comunidades indígenas y los terratenientes o particulares con títulos de propiedad sobre las mismas tierras.

A partir de estas líneas de estudio, ampliamos nuestros interrogantes iniciales y nos preguntamos: ¿qué elementos o componentes de las disputas están presentes en nuestros casos y cuáles son las condiciones subyacentes? ¿Qué sentido tienen, qué significados están en disputa? ¿Cómo se incorporan y utilizan los sistemas jurídicos en ambos casos? ¿Qué procesos colaboran en la conformación de organizaciones o agrupaciones y cuáles producen rupturas? ¿Cómo interpretan las leyes los actores de cada caso, desde la agencia o como regulación?

Estos interrogantes podrían agruparse en lo que Goodale (2017) identifica como tres grandes áreas de debate. En primer lugar, los estudios que abordan el vínculo de la ley y la producción de sentido, en donde se analiza de qué manera el derecho está relacionado con los sentidos de la vida y los significados dentro de una sociedad. En segundo lugar, el derecho asociado a la agencia y la regulación, que examina cómo el derecho proporciona mecanismos para ejercer la agencia individual y colectiva, así como indaga la forma en que el derecho regula y limita la acción social, política y económica. En tercer lugar, aborda la vinculación de la ley y la identidad, al analizar cómo el derecho produce distintas formas de identidad. Estas dimensiones son sugerentes a la hora de estudiar los casos concretos en este capítulo y ver cómo cada comunidad se vinculó con las leyes en juego, así como la eventual judicialización.

2. ANÁLISIS DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS EN SALTA Y CHUBUT

2.1. SALTA: EL CONFLICTO EN LAS COMUNIDADES WICHÍ DE LA BANDA NORTE DEL RÍO BERMEJO

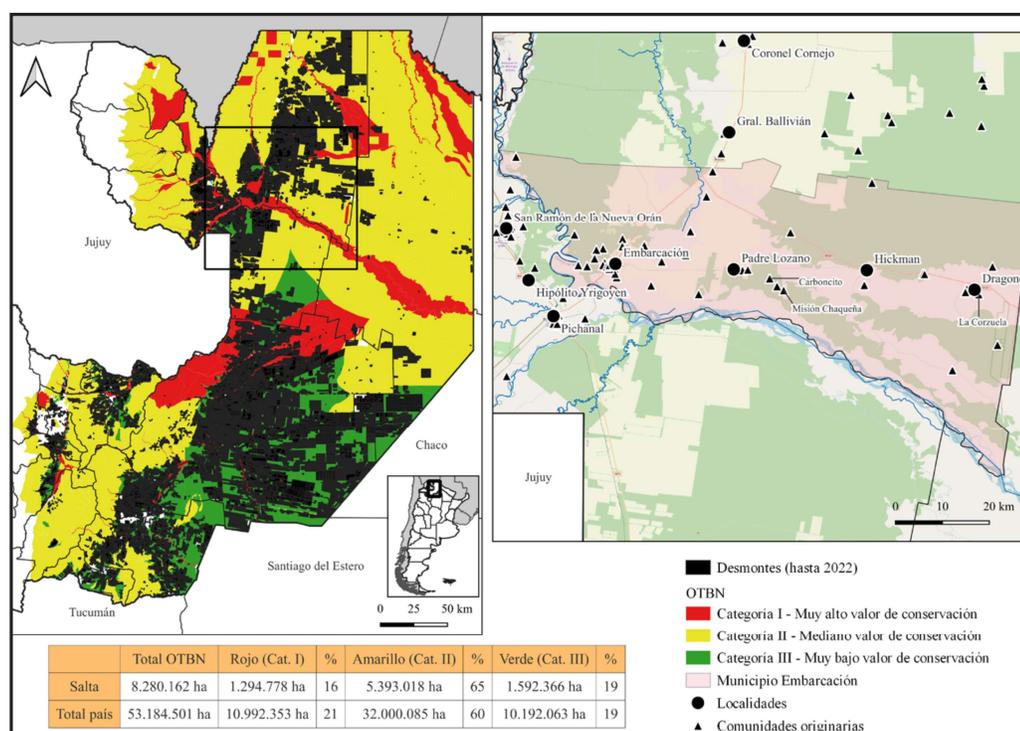
En Salta, la sanción e implementación de la LET y la LB siguió un derrotero marcado por las contradicciones y la conflictividad territorial, algo que no era totalmente novedoso, pero que sumó nuevos elementos al conflicto (Redaf, 2012; Schmidt, 2017). A lo largo de la investigación, detectamos ciertos componentes desde donde se dinamizaban los conflictos, algunos nuevos y otros preexistentes.

La contradicción central radicaba en que estas leyes tenían un perfil proteccionista y de ampliación de derechos que afectaba directa o indirectamente a los pueblos indígenas de Argentina; sin embargo, esto también supuso la injerencia y regulación estatal sobre territorios

en donde las comunidades podían tener una relativa autonomía. 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 (Guiñazú, 2017). Por supuesto que tanto la LET y como la LB 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.

Mapa 1

Zonificación del OTBN de la provincia de Salta presentada en el Decreto 2785/2009 y desmontes hasta 2022. Zona norte del río Bermejo (departamento de San Martín), con sectorización del territorio de estudio.



Por un lado, en el marco de la LET, para conseguir el relevamiento territorial, 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. En este sentido es que, siguiendo a Goodale (2017), la ley, al imprimir ciertos sentidos sobre el territorio (medible), al regular un tipo de reclamo o acceso al derecho (burocracia), y al fijar determinadas figuras de autoridad que debían tener las comunidades registradas (caciques, consejos de ancianos, etc.) paralelamente limitaba, en cierto

modo, la acción social. En este caso, la LET exigía que las comunidades cuenten con personas capacitadas para la burocracia estatal y, sobre todo, implicaba establecer una delimitación fija y estable de las tierras, lo que no necesariamente se correspondía con las territorialidades indígenas (PL,¹ Misión Chaqueña, 30 de julio de 2015).

Unos años más tarde de la sanción de la LET, los mismos referentes indígenas observaban que su implementación no había hecho más que empeorar el panorama territorial. En breves palabras, lo expresaban así:²

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 LET otorgaba derechos, pero no detenía el movimiento de valoración agrícola-productivista que se estaba desarrollando en la zona desde hacía un tiempo y que se estaba acelerando exponencialmente (Leake *et al.*, 2016; Seghezzo *et al.*, 2011).

En este punto, pensando desde Comaroff y Comaroff (2013), debemos considerar que la ley conduce a la delimitación de tierras indígenas, lo que significa un avance en el reconocimiento del territorio de las comunidades; pero hace menos probable el cambio estructural, porque deja al resto de la zona liberada para la producción agrícola empresarial. Es decir, se replica un sistema de delimitación territorial mayormente ajeno a las comunidades, por eso éstas lo entienden como encierro, aunque se acomodan a esta posibilidad por necesidad de proteger sus derechos. Al mismo tiempo, se admite cierta revisión histórica, aunque de manera tecnocrática, porque forma parte del trámite de confección de carpetas y, por lo tanto, no llega a producir una reparación histórica profunda.

Por otro lado, la LB se implementó en Salta mediante el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, sancionado en la Ley Provincial

1 Utilizamos iniciales para preservar las identidades de los referentes entrevistados en las comunidades.

2 El siguiente fragmento ya ha sido citado en otros estudios (por ejemplo, Boffa, 2021), pero resulta muy sugerente para analizarlo desde la perspectiva del presente trabajo.

7.543 de 2008. Esta ley, posterior a la LET, contemplaba la situación de los pueblos indígenas que vivían en o de los bosques nativos (LN 26.331, artículos 2, 9, 12, 19, 24, 26, 35 y Anexo 10), pero igualmente se generaron al menos dos tipos de conflictos. Uno relacionado con procesos organizativos previos a la sanción de la LB; y otro vinculado con los problemas de la implementación de la LB.

En primer lugar, las comunidades del Chaco salteño, sobre todo de las rutas 53 y 81, apoyaban la futura sanción de la LB, pero entendieron desde el principio que debía tener un fuerte vínculo con la LET. Desde la sanción de la LET en 2006, un grupo de diecisiete 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 LET, reunidas en la zona rural y periurbana (Boffa, 2023a). De esta manera, se produjo un proceso de “agenciamiento” colectivo específico, en el sentido que lo entiende Goodale (2017), apoyado en los derechos que estaban siendo reconocidos en ambas leyes, pero con una posición crítica respecto de sus posibles contradicciones.

En agosto de 2007, cuando faltaba poco tiempo para la sanción de la LB, 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). En septiembre y en noviembre viajaron dos grupos de entre cinco y 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). Se presentaron en la capital para apoyar su aprobación, 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 LB (Bonasso, 2008).

No obstante, sancionada la LB, las comunidades debían esperar el OTBN presentado por el gobierno de Salta para su implementación. Mientras tanto, recorrieron instituciones estatales con el documento de 187 páginas con las denuncias de cada comunidad; pero estas sólo tomaron las denuncias de las comunidades que contaban con título de propiedad y pruebas adecuadas, como documentos fotográficos (Boffa, 2021). Esto contradecía —y en parte desarticulaba— los sentidos que las diecisiete comunidades habían construido respecto de las acciones producidas desde las primeras asambleas, como lucha colectiva, conjunta.

Esta forma de pensar las acciones sociales, si bien eran preexistentes y estaban enraizadas en las territorialidades indígenas, fueron reeditadas a partir de los derechos reconocidos en la LET y la LB, pero también encontraron sus limitaciones en la letra de estas leyes y en la burocracia de su implementación, como ya ha problematizado Guiñazú (2017).

Esto trasladó la disputa al interior del grupo de comunidades organizadas y con los intermediarios; por eso, surgieron algunos conflictos intra e intercomunitarios, principalmente a causa de las dispares situaciones que atravesaban las distintas comunidades en materia territorial. Además, se generaron situaciones de desconfianza y hubo malos entendidos con la ONG que venía acompañando el proceso, porque tenía vínculos preexistentes con las instituciones estatales donde se querían radicar las denuncias que, aun cuando los mismos no eran necesariamente de connivencia, generaron sospechas entre los referentes de las comunidades (MJ y DP, Carboncito, 18 de julio de 2012).

En segundo lugar, una vez implementada la LB, 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 (16%), mientras que fueron mayoritarias las zonas para producción (en verde) (19%) y de posible intervención (en amarillo) (65%) (Decreto 2785, 2009). Así, el OTBN reforzó aquellos sentidos que se venían construyendo desde las comunidades, que ya hemos analizado, acerca de que estas leyes no parecían estar diseñadas para realizar cambios estructurales considerables, en el sentido de Comaroff y Comaroff (2013), sino para la regulación territorial y la liberación de ciertas tierras a la producción. De hecho, esta delimitación de zonas rápidamente fue modificada de manera regresiva mediante trámites de recategorización; es decir, las categorías fueron cambiadas a partir de la presentación de proyectos por parte de los grupos empresariales y apoyados por sectores políticos que manifestaban que la paralización de la producción frenaría el desarrollo y causaría mayor pobreza (Buliubasich, 2013; Schmidt, 2017).³

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 explicaba uno de los referentes de La

3 Para ampliar sobre los mecanismos de recategorización de los bosques nativos, puede consultarse el capítulo de Schmidt y Castilla en esta compilación.

Corzuela: “La ruta nacional 81 está progresiva, las zonas de amarillo que se pueden deforestar y reforestar de vuelta, 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). En 2009, esto generó el surgimiento de la Federación Wichí del Bermejo, la Asociación Civil Hermandad Chaqueña de Descendientes de Indígenas y la Universidad del Monte, que realizaron cortes de ruta, denuncias, manifiestos, congresos nacionales, entre otras actividades y acciones (Boffa, 2023b). Así, se retomó la idea de lucha colectiva, conjunta, contra las transformaciones estructurales y profundas que estaban aconteciendo en el territorio, a pesar de, o por la sanción de la LET y la LB.

De esta manera, en el caso de las comunidades del Chaco salteño, en general se optó por organizar los reclamos territoriales de manera colectiva, relativamente autónoma, incorporando el sistema normativo de forma crítica, por eso el sistema judicial fue utilizado en ocasiones puntuales, sólo para realizar denuncias específicas.⁴ Esto se debió a que estas luchas eran preexistentes y estaban pensadas desde las propias territorialidades indígenas y, aunque fueron reeditadas en función de los derechos reconocidos en la LET y LB, no dejaron de manifestar cierta contraposición a las formas en que tales leyes regulaban y acaso restringían las formas de pensar, estar y defender el territorio.

2.2. CHUBUT: EL CONFLICTO EN EL NOROESTE DE LA PROVINCIA

En la provincia del Chubut el diseño del proceso de consulta y participación tendiente a la sanción de la ley provincial XVII N° 92 (2010) para la aprobación del OTBN en el marco de la Ley 26.331 se inició

4 Los procesos analizados en este breve apartado no involucran necesariamente acciones judiciales generadas de manera directa por los interlocutores entrevistados; sin embargo, en la región se desarrollaron medidas que terminaron abarcando a toda la zona de estudio, ingresados en el expediente “SALAS, DINO Y OTROS C/ SALTA, PROVINCIA DE Y ESTADO NACIONAL s/ amparo. JUICIO ORIGINARIO, S.C., S.1144, L.XLIV”, con fecha de entrada 19-12-2008 y que cuenta con doce fallos que abarcan desde el 19-12-2008 hasta el 07-02-2012. La sentencia determinó la medida cautelar con fecha 29-12-2008 (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2008). A pesar de esto, es importante mencionar que, en julio de 2009, el gobernador Urtubey autorizó la continuación de aquellos desmontes que habían sido aprobados con anterioridad a la Ley 26.331. En diciembre de 2011, la Corte Suprema de la Nación (2011) se declaró incompetente en el caso del desmonte salteño reconociendo la facultad de la Corte Suprema de la Provincia (Redaf, 2012); de esta manera, comenzó una nueva etapa de lucha para las comunidades en el ámbito provincial.

dos años antes de su sanción, aunque finalmente quedó trunco y la ley provincial fue judicializada ni bien sancionada.

En el año 2008 y ante la necesidad de llevar a cabo los procesos participativos para el ordenamiento territorial que mandaba la ley nacional, algunos funcionarios de la entonces Dirección de Bosques y Parques del Chubut, con sede en la ciudad de Esquel, acudieron a la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB) a los fines de que su Facultad de Humanidades los orientara en la tarea de diseñar las estrategias para las instancias participativas que estipulaba la LB. En esta primera alianza se daban dos situaciones: por un lado, la reciente creación de la Facultad de Humanidades en la sede Esquel de esa universidad; por el otro, la presencia de funcionarios y técnicos de carrera en la Dirección de Bosques y Parques de Chubut conscientes de sus limitaciones en cuanto a poder transmitir a un público amplio, no técnico, los alcances de la ley, así como aquellos puntos donde era imprescindible que participaran de manera debidamente informada.

Los funcionarios de Bosques, por su parte, se sintieron seguros de poder avanzar en aquella novedad de la Ley en relación con algunos sectores, por ejemplo, técnicos, pero evaluaban que carecían de herramientas, sobre todo en la comunicación de su contenido, objetivo y alcances para un público lego y en poder tomar de las reuniones un fiel registro de lo que los distintos sectores manifestaran.

Sin embargo, varios de los entrevistados confluieron en que el tiempo exigido desde la administración nacional para la aprobación era muy acotado en vistas de que ese proceso había que realizarlo previo a poder votar una ley provincial producto de tal trabajo. A su vez, las administraciones provinciales demoraron las discusiones y los procesos de consulta hasta tanto entendieron que era imprescindible que cada provincia tuviera su ley para que la administración nacional girara los fondos correspondientes. Con la firma del convenio entre la universidad y la Dirección de Bosques, ambas pasaban a conformar el equipo técnico que llevaría adelante la tarea de consulta y participación, la que finalizaría en la redacción de un informe que plasmara los acuerdos de zonificación (usos y restricciones) del bosque que debían ser luego volcados en la Ley provincial. Así, la universidad tendría dos funciones: en una primera etapa se encargaría del diseño de las estrategias para las instancias participativas —las cuales serían consensuadas previamente con Bosques— y en un segundo momento, en conjunto con ésta última, llevaría a cabo la ejecución concreta de los procesos participativos con los distintos sectores.

Entonces, a partir de un documento base que contenía una propuesta de ordenamiento según los criterios de la Ley Nacional —que en principio elaboró Bosques pero que trabajó con la Universidad y con

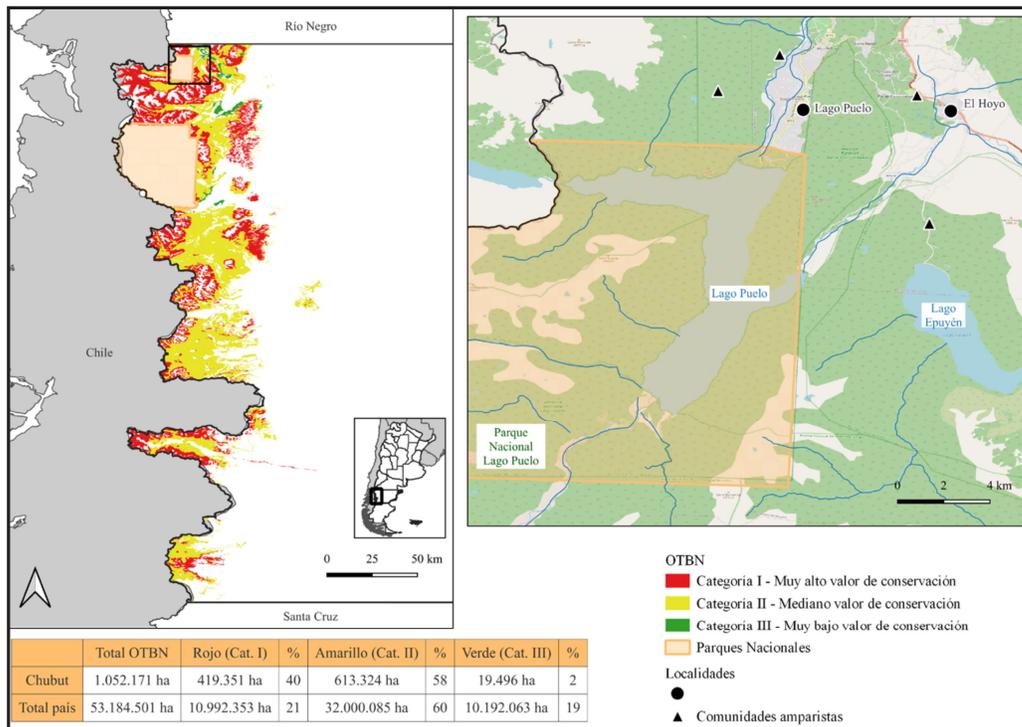
otros expertos— los procesos participativos se llevarían a cabo con los siguientes sectores: expertos, actores relevantes institucionales y comunidades indígenas. Luego de las instancias de discusión con cada sector, se realizaría una audiencia pública para validar el ordenamiento definitivo surgido del acuerdo y participación de todas las partes. Según manifestara la referente por la universidad, ellos sabían que el documento “palabra más palabra menos” sería aprobado por los expertos y, aun con algunas sugerencias y/o cambios, por los actores relevantes institucionales. Sin embargo, eran conscientes de que el mismo sería realmente puesto en tensión a partir de la discusión con las comunidades indígenas, motivo por el cual las instancias de participación debían estar bien diseñadas para que se pudieran recoger de manera fidedigna todas las opiniones, reservas, controversias y, también, acuerdos. Previo a esto entendían que era fundamental la manera de comunicar los encuentros y cómo diseñar los mismos. En vistas de la reciente creación de la Facultad de Humanidades y su poca trayectoria en el vínculo con comunidades indígenas, sus representantes decidieron buscar otros interlocutores para que los orientaran en la mejor manera de convocarlos al primer encuentro. Uno de esos referentes fue el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), que contaba con una sede en Esquel. También, dentro de la Universidad, buscaron vincularse, en la sede de Comodoro Rivadavia, con quienes estaban a cargo del equipo técnico del relevamiento de la Ley 26.160 de emergencia territorial indígena; en vistas de que la provincia demoraba la conformación de un equipo técnico provincial, el INAI central delegó las funciones provisionalmente en la cátedra de Pueblos Originarios de la UNPSJB.

Así, las personas de la Facultad a cargo de diseñar las estrategias de participación para la LB evaluaron que era de vital importancia que se avanzara con dicho proceso de relevamiento de la LET porque el mismo implicaba que habría cuestiones vinculadas a los usos territoriales que las comunidades ya tendrían trabajadas y discutidas; por este motivo, la decisión de intentar apoyarse en este proceso. En esta línea, aun cuando el objeto de la Ley 26.331 enunciaba la “protección de los bosques” a partir de requerir un ordenamiento territorial y posibilidades de uso, confluía con la Ley de Emergencia Territorial Indígena en ordenar la distribución de población. En este punto, tomando a Foucault (2006 [1977-1978]) podemos preguntarnos en qué medida la función de protección del recurso funcionaba como una alegoría del ordenamiento de población en un territorio. Algo similar habían planteado algunos abogados y organizaciones indígenas del sudoeste de Río Negro y noroeste de Chubut en oportunidad de renovarse por primera vez la Ley 26.160: la Ley resultaba para ellos un inventario de las ubicaciones de determinado tipo de personas (Cañuqueo y Tozzini,

2013). Proteger los bosques, regulando su uso, era una forma sutil de gobernar los desplazamientos de las poblaciones. Atendiendo a la historia de la relación entre la administración provincial de bosques y las comunidades afincadas históricamente en tierras fiscales (pobladores rurales e indígenas), este tipo de regulación de sus actividades y de los usos de los recursos no era una novedad para estos actores.

Mapa 2

Zonificación del OTBN de la provincia de Chubut presentada en la Ley XVII N° 92. Ubicación de localidades de El Hoyo y Lago Puelo (y comunidades amparistas), con sectorización del territorio de estudio.



Finalmente, la relación entre la administración provincial de Bosques y la Facultad se vio truncada en el mismo momento en que debían ser llevadas adelante las primeras reuniones informativas con las comunidades. La Facultad evaluó que la convocatoria no había estado bien comunicada y que las reuniones se realizarían en un territorio que tal vez resultara hostil o lejano para las comunidades como ser las dependencias locales de bosques. Por otro lado, los tiempos para elevar el ordenamiento territorial a la legislatura provincial se acortaban y, en consecuencia, el proceso que la Facultad había diseñado no podía llevarse a cabo tal como había sido diseñado, motivo por el cual esta última terminó por retirarse del proceso. Los técnicos de Bosques, conscientes de las limitaciones que iba a sufrir el proceso de consulta,

convencidos de la necesidad del mismo, y ante el conocimiento de las urgencias institucionales para que la Ley fuera discutida y aprobada antes del receso invernal de 2010, sugirieron incluir un artículo en la Ley que enunciara que el ordenamiento territorial se seguiría trabajando en adelante con las comunidades indígenas. Sin embargo, ese artículo que salió del borrador presentado por los técnicos de Bosques no fue incluido finalmente en el texto de la Ley. Así, ni bien sancionada la ley provincial XVII N° 92, cuatro comunidades mapuche del noroeste del Chubut presentaron una acción de amparo para declararla inconstitucional y nula por no haberse respetado la realización del proceso de consulta y participación de comunidades indígenas (Provincia de Chubut, Poder judicial, 2010).

Si bien contar el derrotero judicial escapa a los objetivos de este trabajo, sólo diremos que la suspensión de la Ley se dio de manera parcial por un determinado período de tiempo. Así, los fondos que se habían solicitado preliminarmente, finalmente fueron otorgados tras la sanción de la ley en la legislatura provincial. Esto generó enfrentamientos entre funcionarios de Bosques que consideraban que por más que los fondos hubieran bajado, debían suspenderse aquellos proyectos que implicaran territorios de comunidades indígenas por cuanto ni siquiera el ordenamiento había podido ser consensuado. Por otra parte, otras comunidades, por más que aceptaban la gran desprolijidad que había significado la sanción de la Ley, esperaban poder contar con los fondos de la misma para mejorar sus predios y llevar adelante proyectos productivos propios. Esto terminó enfrentando a algunas comunidades dentro de la misma provincia pues la judicialización —y consecuente suspensión de la Ley— llevada adelante por las comunidades amparistas, impedía gozar de los beneficios a otras mientras la Ley se encontrara suspendida. Finalmente, la justicia decidió que un juez provincial no tenía injerencia en la suspensión de una Ley de origen nacional, por lo que la causa fue pasada a un juzgado federal, y más tarde a la Suprema Corte. La suspensión momentánea de la Ley fue vivida como una victoria por las comunidades amparistas, aunque con los conflictos que ya mencionamos respecto de otras comunidades. Frente a esto, la Dirección de Bosques decidió implementar un protocolo de consulta a comunidades indígenas para que fuera aplicado de ahora en adelante en todos los casos que las implicara. Sin embargo, en dicho contexto contencioso el mismo abogado del amparo decidió impugnar el protocolo en vistas de que su diseño y elevación no había sido consultado con las comunidades. Algunos entrevistados, evocando este nuevo incidente judicial, recuerdan que en las reuniones previas al convenio entre la Dirección de Bosques con la universidad, otro abogado había ofrecido sus servicios para realizar un protocolo de consulta previamente avalado por las comunidades.

REFLEXIONES FINALES

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

De esta forma, pensando desde el primero de los ejes de Goodale (2017), a través del análisis de las acciones de ambos casos podemos observar cómo las leyes tensionaban o contradecían ciertos sentidos de la vida indígena, tanto en las formas de organización colectiva, como en su forma específica de entender el territorio. Algo que resta indagar en todo caso, es en qué medida la judicialización en el caso de Chubut y las heterogéneas trayectorias no necesariamente judicializadas en el caso de Salta tuvieron incidencia sobre los márgenes de homogeneización y normativización del reclamo, tal como lo plantea Guñazú (2017).

Además, queda abierta la cuestión acerca de la forma en que los derechos producen agenciamientos, pero también delimitan y regulan los territorios dentro de un determinado modelo de producción. Como segundo eje de Goodale (2017), esta cuestión resulta central para comprender los acomodamientos respecto a las nuevas leyes por parte de las comunidades y la utilización de estos derechos recientemente reconocidos, más allá de que manifestaran las incomodidades de la burocracia, contradicciones, limitaciones e intereses subyacentes en la implementación ambas leyes.

Ahora bien, atendiendo a cómo los conflictos se convirtieron en disputa al hacerse públicos (Mather e Yngvesson, 1980) podemos plantear algunos ejes en común. En primer lugar, tal como lo adelantamos, el hecho de que el conflicto escalara a disputa frente a la sanción de la LB estuvo vinculado a la necesidad de marcar un incumplimiento en la aplicación de otra ley que —al igual que la LB— venía a favorecerlos y que aún no se ejecutaba: la Ley de Emergencia Territorial Indígena. La disputa vino a poner sobre la mesa la acumulación de dos leyes que debían proteger el territorio indígena, pero puso en evidencia que la primera en ser sancionada, la LET, no se venía aplicando. Ante una nueva ley de estas características, se visibilizó la alarma; más aún, porque tener adelantada la delimitación del territorio de las comunidades en el marco de la LET hubiera saldado discusiones en el contexto de los procesos de consulta y participación de la LB, sumado a que hubiera dado la posibilidad de contar con reconocimiento legal de la posesión

territorial, especialmente a la hora de consensuar zonificaciones y sujetos de la consulta frente a terratenientes o empresarios.

Es aquí, tal como lo sostiene Goodale (2017) en su tercer eje, que se dejan plasmadas las identidades de quien infringe y quien reclama. En efecto, en varias entrevistas surgió la necesidad que las comunidades manifestaban respecto de ambas leyes, así como también el señalamiento al Estado por su incumplimiento. En este sentido la disputa visibilizó “identidades en juego” en el sentido de que quienes incumplían y quienes eran víctimas de tal incumplimiento eran definidos en términos duales, polarizados e identitarios: Estado vs. pueblos indígenas. En este sentido, los conflictos que abordamos en este estudio podrían pensarse como parte de esta dialéctica en donde entran en tensión los modos de vida indígena con las leyes implementadas, sus contradicciones y problemas de gestión; y, por lo tanto, tendrían implicancias en la constitución del mundo social de las comunidades que intervinieron en las disputas, dejaron marcas en su historia, en los lazos comunitarios, en el territorio, etc.

A partir de esto, tal como lo plantean Mather e Yngvesson (1980), una vez que se declara la disputa comienza a mediar un tercero que, de alguna manera, maneja los términos en los cuales la ésta se plantea, es decir, traccionan lenguajes sobre el conflicto y, paralelamente, vehiculiza desde allí sus propios intereses.

Si bien es algo que nos proponemos analizar en una segunda etapa, si ahondamos en cada caso tenemos que, en Salta, estos terceros son las ONG y las organizaciones sociales que van organizando las agendas y las acciones concretas (movilizaciones a Buenos Aires, acampes, etc.). En el caso de Chubut, entendemos que este proceso tiene dos etapas: en primer lugar, una donde otro agente del Estado (la Universidad) es aquel tercero que debe mediar entre las comunidades y la Dirección de Bosques a fines de lograr un entendimiento. En segundo lugar, y cuando finalmente la disputa se judicializó, entendemos que los terceros son los abogados de las comunidades amparistas —o de otras comunidades indígenas— quienes llevan el lenguaje de la contienda a uno puramente jurídico. El incidente de los protocolos de consulta, esbozado en el apartado previo, puede brindar una pista de otros intereses “colados” en el lenguaje de la disputa.

Finalmente, y como puntapié para un próximo trabajo, nos preguntamos, cuando las disputas son —como en estos dos casos— con el Estado, es decir, cuando uno de los contendientes es el Estado, si estos terceros pueden ser abordados analíticamente en tanto “mediadores sociales”, entendidos en tanto agentes que intervienen en el acceso mediado de personas a otras esferas sociales, como los dominios de la política o los programas públicos (Nussbaumer y Cowan Ros, 2011) y

si otra dependencia del Estado —aun de distinto nivel— como sucedió en el caso de Chubut con la Universidad, podría constituirse en media.

Finalmente, y en tanto este artículo trabaja disputas “anidadas” producto de aplicaciones incompletas o inconsultas de dos leyes que implican a comunidades indígenas, nos preguntamos por la continuidad de estos u otros conflictos atentos a que la última renovación de la Ley 26.160 vence en noviembre de 2025. A esto se suma la amenaza, a partir de la asunción del gobierno de La Libertad Avanza y del DNU 70/2023, de la derogación de la Ley de Tierras 26.737⁵ que pone un freno a la extranjerización y que haría, en consecuencia, agravar aún más la situación que viven muchas comunidades respecto de la paralización de la aplicación de la Ley 26.160 y su próximo vencimiento con escasísimo margen para ser renovada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barbera, Miriam (2014). La crisis del capitalismo y sus dimensiones. Reflexiones en el chaco semiárido salteño. *Revista Alternativa*, (2), 24-51.
- Boffa, Natalia (2021). “De ahí nació nuestra lucha, de a poco”. *Historia de las luchas socio-territoriales wichí en el Chaco salteño (1984-2011)*. Tesis de Doctorado. Universidad Nacional del Sur. <https://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/5821>
- Boffa, Natalia (2023a). Universidad del Monte: reproducción social wichí y derechos indígenas. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 28 (113).
- Boffa, Natalia (2023b). Las luchas socio-territoriales wichí sobre el Bermejo salteño (1984-2011). *NuestrAmérica*.
- Bonasso, Miguel (2008, 6 de marzo). Un ecocida llamado Romero. *Crítica de la Argentina*, 1 (5), 24-25.
- Buliubasich, Catalina (2013). La política indígena en Salta. Límites, contexto etnopolítico y luchas recientes. *RUNA*, 1 (34), 59-71.
- Cañuqueo, Lorena y Tozzini, Alma (2013). Ideas de territorio en disputa. Un análisis desde la implementación de la Ley N 26.160 en Río Negro. *Actas de las 5tas. Jornadas de Historia de la Patagonia*.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2008). Carátula: SALAS, DINO Y OTROS C/ SALTA, PROVINCIA DE Y ESTADO NACIONAL s/ amparo. JUICIO ORIGINARIO, S.C., S.1144, L.XLIV, en Expediente 1144/2008, Tomo 44, Letra S, Tipo ORI, fecha: 29-12-2008. http://www.csjn.gov.ar/expcon/documentos/expedientes/fyc_expe.jsp

5 Entendemos que dicho punto del DNU fue declarado inconstitucional por la justicia en primera y segunda instancia. De todos modos, al no haber sido derogado, la poca seguridad jurídica sobre la tierra rural y especialmente indígena, se sigue viendo amenazada.

- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2011 [2008]). Carátula: SALAS, DINO Y OTROS C/ SALTA, PROVINCIA DE Y ESTADO NACIONAL s/ amparo. JUICIO ORIGINARIO, S.C., S.1144, L.XLIV, en Expediente 1144/2008, Tomo 44, Letra S, Tipo ORI, fecha: 13-12-2011. http://www.csjn.gov.ar/expcon/documentos/cfal3/ver_fallos.jsp
- Comaroff, Jean y Comaroff, John (2013). *Teoría desde el sur. O cómo los países centrales evolucionan hacia África*. Siglo Veintiuno Editores.
- Ferguson, James (2006). *Global shadows: Africa in the neoliberal world order*. Duke University Press.
- Foucault, Michel (2006 [1977-1978]). *Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France*. Fondo de Cultura Económica.
- Goodale, Mark (2017). "Introduction". En *Anthropology and Law. A critical introduction* (pp. 1-29). New York University Press. Traducción: M. R. Pizarro (GESC – UNICEN).
- Guiñazú, Samantha (2017). La producción de mapas sobre las territorialidades indígenas en el marco del Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas en Río Negro. *Revista TEFROS*, 15 (1), 153-187. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>
- Leake, Andrés; López, Oscar y Leake, María Cecilia (2016). *La deforestación del Chaco Salteño: 2004-2015*. SMA Ediciones.
- Ley Nacional 26.160 (2006, 29 de noviembre). Declárase la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas. Argentina: B.O. 31.043. <https://www4.hcdn.gob.ar/BO/boletin06/2006-11/BO29-11-2006leg.pdf>
- Ley Nacional 26.331 (2007, 26 de diciembre). Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Argentina: B.O. 31.310.
- Ley Provincial 7543 (2008, 16 de diciembre). Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Salta. Salta: B.O. Salta 18.035.
- Seghezzo, Lucas; Volante, José; Paruelo, José; Somma, Daniel; Bulibasich, Catalina; Rodríguez, Héctor; Gagnon, Sandra; Hufty, Marc (2011). Native Forests and Agriculture in Salta (Argentina): Conflicting Visions of Development. *Journal of Environment and Development*, 20 (3), 251-277.
- Mather, Lynn e Yngvesson, Barbara (1980). Language, audience, and the transformation of disputes. *Law and Society Review*, 15 (3/4), 775-822. <https://doi.org/10.2307/3053512> Traducción: Juan Pablo Matta para el seminario: Aproximaciones antropológicas al estudio del conflicto y la disputa. Un recorrido por distintas propuestas y

debates desarrolladas por la Antropología Jurídica angloamericana del siglo XX (UNICEN).

- Nader, Laura y Todd, Harry (1978). Introduction: The disputing process. En Laura Nader y Harry Todd, *The Disputing process: law in ten societies* (pp. 1-35). Columbia University Press. Traducción de Luciano Banchio. Revisión de Juan Pablo Matta.
- Nussbaumer, Beatriz y Cowan Ros, Carlos (2011), *Mediadores Sociales en la producción de prácticas y sentidos de la política pública*. CICCUS.
- Pirie, Fernanda (2013). *The anthropology of law*. OUP Oxford.
- Pottage, Alain y Mundy, Martha (Eds.) (2004). *Law, anthropology, and the constitution of the social: making persons and things*. Cambridge University Press.
- Provincia de Chubut. Poder Judicial (2010). Expediente N° 366/2010. "Comunidad Mapuche Cayún y otros s/ Amparo".
- Redaf (2012). Monitoreo de Deforestación de los Bosques Nativos en la Región Chaqueña Argentina. Informe N° 1: Ley de Bosques, análisis de deforestación y situación del Bosque chaqueño en la provincia de Salta. http://redaf.org.ar/leydebosques/wpcontent/uploads/2012/12/REDAF_informedeforestacion_n1_casoSALTA.dic2012.pdf
- Schmidt, Mariana (2017). *Crónicas de un (des)ordenamiento territorial. Disputas por el territorio, modelos de desarrollo y mercantilización de la naturaleza en el este salteño*. Teseopress. <https://www.teseopress.com/cronicas/>