

LEYES ARGENTINAS SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS

INTRODUCCION

ALFREDO BECERRA

BUENOS AIRES, MAYO DE 2005

Esta recopilación incluye normas sobre asuntos indígenas. Algunas fueron modificadas o derogadas pero conservan interés cronológico.

La legislación de las últimas décadas tiende a apoyar la diversidad de los pueblos indígenas, en consonancia con la pluralidad cultural y étnica a que aspiran las sociedades actuales.

Anteriormente prevalecían orientaciones asimiladoras o integradoras a los valores predominantes. El Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) N° 107 de 1957 lo indicaba desde su título: "Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en los países independientes". Fue revisado por el Convenio N° 169 de 1989, "a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores".

La ley nacional 23.302 de 1985 considera "como comunidades indígenas a los conjuntos de familias que se reconozcan como tales por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el territorio nacional en la época de la conquista o colonización e indígenas o indios a los miembros de dicha comunidad" (Artículo 2).

Similares conceptos establecen los convenios internacionales vigentes. El Convenio N° 169 de la O.I.T. de 1989 los considera "indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. 2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio. 3. La utilización del término pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional." (Artículo 1).

También el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe de 1992: "Se entenderá por la expresión 'Pueblos Indígenas' a los pueblos indígenas que descenden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del

establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Además, la conciencia de su identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio Constitutivo. La utilización del término Pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el Derecho Internacional." (Artículo 1: 1.1).

La reforma de la Constitución Nacional en 1994 estableció que corresponde al Congreso reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. También garantizó el respeto a su identidad; el derecho a una educación bilingüe e intercultural; la personería jurídica de sus comunidades; la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan y la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano. Esas tierras no serán enajenables, transmisibles, ni susceptibles de gravámenes o embargos. Además aseguró su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y demás intereses que los afectan. (artículo 75, inc. 17).

Esta disposición fue aprobada por unanimidad por la Convención Nacional Constituyente el 11 de agosto de 1994. Por Secretaría se mencionaron las comunidades indígenas que presenciaron esa sesión: Pilagá, de Formosa; Wichi, de Formosa, Salta y Chaco; Toba, de Formosa, Salta, Chaco y Santa Fe; Mocoví, de Chaco y Santa Fe; Guaraní, de Misiones, Salta y Jujuy; Kolla, de Jujuy y Salta; Calchaquíes, de Salta, Tucumán y Catamarca; Huarpes, de San Juan; Chañés, de Salta; Tapiete, de Salta; Chorote, de Salta; Mapuches, de Neuquén, Río Negro y Chubut; Rankuches, de La Pampa; Tehuelches, de Chubut y Santa Cruz; y Onas, de Tierra del Fuego.

Se eliminó así la disposición de la Constitución de 1853 que mandaba "conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo", cuyos antecedentes legislativos, dicho sea de paso, también se remontaban a la época de la conquista y ya había sido eliminada de la Constitución de 1949.

La adjudicación de tierras está prevista en la legislación nacional y provincial. La mencionada ley 23.302 declaró "de interés nacional la atención y apoyo a los aborígenes y a las comunidades indígenas existentes en el país, y su defensa y desarrollo para su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la Nación, respetando sus propios valores y modalidades. A ese fin, se implementarán planes que permitan su acceso a la propiedad de la tierra y el fomento de su producción agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal en cualquiera de sus especializaciones, la preservación de sus pautas culturales en los planes de enseñanza y la protección de la salud de sus integrantes."

(Artículo 1°).

También reconoció "personería jurídica a las comunidades indígenas" (Artículo 2) y dispuso:

"la adjudicación en propiedad a las comunidades indígenas existentes en el país, debidamente inscriptas, de tierras aptas y suficientes para la explotación agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal, según las modalidades propias de cada comunidad. Las tierras deberán estar situadas en el lugar donde habita la comunidad o, en caso necesario en las zonas próximas más aptas para su desarrollo. La adjudicación se hará prefiriendo a las comunidades que carezcan de tierras o las tengan insuficientes; podrá hacerse también en propiedad individual, a favor de indígenas no integrados en comunidad, prefiriéndose a quienes formen parte de grupos familiares. La autoridad de aplicación atenderá también a la entrega de títulos definitivos a quienes los tengan precarios o provisorios" (Artículo 7).

A esta ley adhirieron las provincias de Buenos Aires (ley 11.331); Catamarca (ley 5.138); Córdoba (ley 8.085); Chubut (ley 3.623); La Pampa (ley 1.228); Mendoza (leyes 5.754 y 6.920); Neuquén (ley 1.800); Río Negro (ley 2.553); Santa Fe (ley 10.375); Salta (ley 6.685); San Juan (ley 6.455); Tierra del Fuego (ley 235) y Tucumán (ley 5.778).

También se crearon organismos especializados en jurisdicción nacional (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) y en casi todas las provincias con pueblos indígenas (Santa Fe, ley 5.487 de 1961; Formosa, ley 426 de 1984; Salta, ley 6.373 de 1986; Chaco, ley 3.258 de 1987; Río Negro, ley 2.287 de 1988; Misiones, ley 2.727 de 1989; Chubut, ley 3.657 de 1991).

La época de la conquista a la que se refiere la legislación comenzó en el territorio argentino en el siglo XVI. Testimonios de la época coinciden en que las primeras expediciones españolas que lograron desembarcar bien o mal en el río de la Plata fueron las de Juan Díaz de Solís en 1516, de Sebastián Caboto y de Diego García de Moguer, ambas en 1527 y de Pedro de Mendoza en 1536. Expediciones posteriores aportaron nuevos contingentes de pobladores españoles. También hubo intentos de Portugal en la Banda Oriental. Desde luego, siempre son posibles futuros hallazgos documentales o arqueológicos que sugieran propuestas de otras expediciones.

El hecho fue que la colonización de los ríos Paraguay y Paraná cupo a los descendientes de la expedición de Mendoza y españoles venidos del Perú, también establecidos en Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba. Cuyo fue conquistada desde Chile. Por entonces designaban indistintamente como uno solo a los ríos Paraná y de la Plata. En 1541 los sobrevivientes de Buenos Aires emigraron a Asunción (fundada en 1537 por gente de Pedro de Mendoza). De la segunda mitad del siglo datan varias fundaciones que consolidaron la conquista

y perduraron hasta el presente.

Dado que la legislación incluye a los habitantes de la época de la conquista o la colonización o el establecimiento de las actuales fronteras estatales, el período para considerar poblaciones indígenas preexistentes debiera extenderse hasta comienzos del siglo XX cuando concluyeron en líneas generales las delimitaciones jurisdiccionales.

Las investigaciones efectuadas en el siglo XX indican que cuando llegaron los primeros españoles en el siglo XVI había más de veinte grandes agrupaciones o pueblos indígenas, sin contar subagrupaciones, reconocidas en base a documentos coloniales y excavaciones arqueológicas realizadas desde fines del siglo XIX. Queda dicho que siempre son posibles futuros hallazgos documentales o arqueológicos que sugieran nuevas perspectivas numéricas, geográficas o antropológicas.

Canals Frau indicó que "de todas ellas -22 en conjunto- tratamos de fijar sus orígenes y su etnología al tiempo de su primer contacto con la civilización europea que habría de disolverlas. Este último acontecimiento puede pertenecer tanto a la época de la conquista, como corresponder a tiempos más recientes."¹

Sus medios de subsistencia estaban condicionados por su ubicación geográfica. Su denominación y ubicación varía ligeramente según distintos investigadores, todas las cuales valen como referencia legal cronológica. Canals Frau las indica del siguiente modo:²

A) Pueblos andinos y andinizados: 1) Primitivos Montañeses; 2) Huarpes de Cuyo; 3) Olongastas de los Llanos; 4) Comechingones de Córdoba; 5) Lule-Vilelas del Tucumán; 6) Tonocotés de Santiago del Estero; 7) Sanavirones del bajo río Dulce; 8) Cacaños o Diaguito-Calchaquíes del Noroeste; 9) Capayanes de La Rioja y San Juan; 10) Omaguacas de la Quebrada; 11) Apatamas de la Puna.

B) Pueblos de las llanuras: 1) Canoeros magallánicos; 2) Chónik o Patagones del Sur; 3) Puelche-guénaken o Patagones del Norte; 4) antiguos Pampas³; 5) Charrúas de la Banda Oriental; 6) Grupo del Litoral⁴; 7) Cáingang de la Mesopotamia Argentina; 8) Guaycurúes del Chaco Oriental; 9) Matacos y

¹Salvador Canals Frau, *Las poblaciones indígenas de la Argentina, su origen, su pasado, su presente* (1953), Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 2ª ed., 1973, Prefacio, p. 10.

²Canals Frau, *op. cit.*, *passim*.

³Querandíes.

⁴Canals Frau (*op. cit.*, p. 257) enumera de norte a sur sobre ambas riberas del Paraná los siguientes: Mepenes y Mocoretáes; Calchines, Quiloazas, Corondas, Timbúes y Carcaráes; Chanáes y Mbeguáes; Querandíes; Guaraníes. Resta del grupo a los dos últimos, por pertenecer los Querandíes a la familia Pampa y ser los Guaraníes un pueblo distinto a los otros.

chorotis del Chaco Occidental; 10) Guaraníes. A partir del siglo XVIII vinieron desde Chile los araucanos⁵.

Los pueblos de las montañas del Noroeste, sierras centrales y algunos de los grandes ríos del Litoral eran agrícolas y sedentarios, sin excluir la recolección de frutos silvestres, la caza y la pesca. Las tres últimas actividades eran los únicos medios de vida de los cazadores nómadas o semi nómadas de las grandes llanuras (Chaco, Pampa y Patagonia) y los canoeros de los canales fueguinos.⁶

En las montañas del Noroeste los diaguitas hacían cerámicas finamente decoradas, confeccionaban tejidos de lana de llamas y sabían elaborar metales. Las planchas de cobre, vistas en 1527 por la expedición de Sebastián Caboto entre los pueblos del Paraná, pudieron haber venido del Noroeste, y en todo caso demuestran contactos, sino tratos, entre enormes distancias antes de la llegada de los españoles.

Se carece de cifras suficientes para cálculos fidedignos pero razonables deducciones han estimado una población de 340.000 indígenas para el actual territorio argentino al promediar el siglo XVI.⁷

En general, en América, en el primer siglo de la conquista disminuyó rápidamente la población indígena, mayormente en áreas mineras y de cultivos tropicales. La disminución fue menor en áreas todavía no integradas al comercio de exportación, como las gobernaciones de Tucumán y del Río de la Plata, sin metales preciosos aunque con incipientes cultivos y tejedurías, seguramente intensivos en Paraguay y Tucumán. Éstas eran provincias más pobres donde también quedan testimonios de caída demográfica, aunque debió haber sido menor que en otras partes del continente que, por otra parte, también se hallaban más densamente pobladas por indígenas. No obstante, indígenas de Tucumán fueron trasladados para trabajo forzoso en la minería peruana, principalmente en la actual Bolivia, también desde Cuyo hacia Chile.

Testimonios de la época, mayormente de frailes españoles, permiten atribuir la disminución de población indígena americana al trabajo forzado y la insuficiente alimentación de los trabajadores, el traslado y desarraigo de poblaciones, y las enfermedades y epidemias recién llegadas contra las cuales

⁵Pehuenches y Ranqueles.

⁶"Tres áreas, el Noroeste, las Sierras Centrales y el Litoral-Mesopotamia, estaban ocupadas por culturas desarrolladas de agricultores y una población relativamente densa. El resto del territorio -la Pampa-Patagonia y el Chaco- albergaba a cazadores-recolectores nómadas." (Alberto Rex González y José Antonio Pérez, *Argentina indígena. Vísperas de la conquista*, Buenos Aires, Paidós, 1972, 2ª reimpr. 1983, p. 149).

⁷Horacio A. Difrieri, «Población indígena y colonial», en *La Argentina. Suma de geografía*, Buenos Aires, Peuser, 1961, t. VII, p. 29.

los indígenas carecían de defensa biológica.

Resumiendo a Assadourian,⁸ digamos que al saqueo del primer momento (acción bélica, despojo de alimentos, destrucción de sembradíos, captura de esclavos, raptos de mujeres o desarraigo de algunos para emplearlos como cargadores, sirvientes y tropas auxiliares) se sumaba luego la ruptura del equilibrio entre población y producción cuando mediaba un establecimiento prolongado de los conquistadores en aldeas y sembradíos indígenas, seguido del despojo de sus tierras para repartirlas entre los expedicionarios. Esto ocasionaba la "merma de las posibilidades agrícolas del indio", no tanto por escasez de tierras cultivables sino por su "apropiación compulsiva y el uso intenso de mano de obra indígena por el grupo minoritario dominante". A lo cual se sumaban el monocultivo de plantación, los trasplantes paulatinos o masivos de población, y los cambios sociales, económicos y de pautas culturales y psicológicas.

La adopción del caballo traído por los españoles cambió profundamente las costumbres de los indios no sometidos en las grandes llanuras. Difrieri comenta que: "Dos extensos países quedaron, sin embargo, hasta fines del siglo XIX, fuera de la dominación efectiva de los europeos, aunque no, por cierto, libres de su jurisdicción nominal. Tales fueron el Chaco y la Patagonia."⁹ La colonización del interior del Chaco y la Patagonia comenzó en las últimas décadas del siglo XIX, impulsada por la ampliación del comercio de productos regionales y el transporte.

Hacia 1989 se estimaba que había entre 200.000 y 350.000 indígenas que vivían en comunidad, sin incluir los emigrados a grandes ciudades.¹⁰

Estas transcripciones tienen carácter de divulgación y no constituyen copias auténticas de los textos oficiales, que los interesados podrán consultar en las publicaciones gubernamentales. Las he copiado de distintas fuentes digitalizadas e impresas y señalado dudas de transcripción con signo de pregunta [?].

⁸Carlos S. Assadourian, «La conquista», en *Argentina: de la conquista a la independencia* (1972), Buenos Aires, ed. Hyspamérica, 1986, pp. 64-72. v. también Difrieri, *op. cit.*, pp. 64-68 y 73-74.

⁹Difrieri, *op. cit.*, p. 20.

¹⁰Carlos Martínez Sarasola, *Nuestros paisanos los indios*, Buenos Aires, Emecé, 1992, pp. 442 y 445.