

Aplicación de políticas públicas orientadas a Pueblos Indígenas.

Un análisis comparativo del avance de la frontera agraria y sus contradicciones con el Programa de Relevamiento de la Ley 26.160

Implementation of public policies for Indigenous Peoples.

*A comparative analysis of the advance of the agricultural frontier and its
contradictions with the Program Survey of Law 26,160*

Por Sergio Iván Braticevic* y José Lucas Cabana **

Fecha de Recepción: 26 de febrero de 2014.
Fecha de Aceptación: 31 de marzo de 2014.

RESUMEN

El principal objetivo de este trabajo es realizar un análisis de la aplicación de la Ley Nacional 26.160 de Relevamiento Indígena, de manera análoga al avance de la frontera agraria. Para el caso, se mostrarán las tensiones ocurridas en el Norte Argentino que son paradigmáticas a la hora de examinar el desarrollo agrícola regional traccionado por el cultivo de la soja. Existen dos datos que dan cuenta del conflicto por la posesión de la tierra. Detrás de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, La Pampa (pertenecientes al núcleo sojero) y Santiago del Estero, Salta ocupa el séptimo lugar en materia de producción sojera nacional para la campaña 2012. Si a esto se le adiciona que Salta posee alrededor de 450 comunidades indígenas, se puede inferir la emergencia de diversas tensiones por la distribución del espacio de reproducción. De este modo, y a partir de lo expuesto, se intentan mostrar las contradicciones que se desarrollan en el seno del propio Estado —en sus diversas escalas— que alientan la expansión de la frontera sojera, al mismo tiempo que canalizan demandas de sectores sociales relegados otrora por las políticas públicas.

Palabras clave: *Políticas públicas, Pueblos indígenas, Frontera agraria.*

* Doctor en Antropología y Licenciado en Geografía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario Postdoctoral de CONICET en la Comisión de Economía.

** Profesor de Historia por la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV). Analista y Desarrollador de Sistemas de Información Geográfica.

ABSTRACT

The main objective of this work is to analyze the implementation of the National Indigenous Survey Law 26.160, in an analogous way to the advance of the agricultural frontier. In this case, we address the tension occurring in Northern Argentina, that are paradigmatic in the evaluation of the regional agricultural development, driven by soybean cultivation. We have two cases that evince the conflict over land-ownership. Ranked after Buenos Aires; Córdoba, Santa Fe, Entre Rios, La Pampa (belonging to soybean core) and Santiago del Estero; Salta is placed seventh in national soybean's production for the 2012 campaign. In addition, Salta has about 450 indigenous communities, so we can infer the emergence of tension over the distribution of the land for reproduction. In this way, and from the above argued, it is intended to show the contradictions that develop within the state at various scales, which encourage the expansion of soya frontier, while focusing the demands from social sectors after been relegated by public policies.

Keywords: Public policies, Indigenous peoples, Agricultural frontier.

Introducción y conceptos de abordaje

Si se intentara realizar una recopilación exhaustiva sobre las diferentes políticas públicas indígenas elaborada durante los últimos treinta años en la República Argentina –sólo en materia de territorio–, se demandaría de una enorme labor de investigación, excediendo claramente los límites y propósitos de este trabajo. De este modo, se presenta un *recorte espacio-temporal* en relación a los citados procesos de acuerdo a uno de los objetivos perseguidos: obtener una síntesis informativa sobre las políticas públicas y las reivindicaciones de los Pueblos Indígenas, haciendo especial hincapié en la aplicación de la Ley Nacional de Emergencia Territorial 26.160 a cargo del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (en adelante, INAI) en el Norte Argentino.

En este sentido, se entiende a las políticas públicas sobre este segmento poblacional como un paquete de dispositivos normativizadores, o más bien como *gubernamentalidad* (Foucault, 1988). De manera más específica, para el caso abordado se realiza un análisis de la aplicación de la norma, entendiendo que este proceso político-administrativo entra en contradicción de forma recurrente con el avance de la frontera agraria. De esta manera, se intentan mostrar las tensiones ocurridas en la Provincia de Salta, en una región paradigmática a la hora de examinar el desarrollo agrícola regional traccionado por el cultivo de soja.

A partir de esta concepción, se concibe al Estado como un campo de negociación que se materializa a través de la implementación de políticas públicas, más que como "imposición de condiciones" desde la órbita estatal (Bourdieu, 2000). Esto, debido a que una porción considerable del ciclo reproductivo anual de estas poblaciones campesinas se encuentra relativamente autonomizado con respecto al avance rentístico de la frontera agropecuaria.

Asimismo, puede afirmarse que se está transitando una etapa diferente a la neoliberal y ello se materializa en la aplicación de políticas públicas más integradoras, sin el propósito de contener el conflicto social sino, más bien, el de incluir en el circuito productivo a los que se encontraban fuera de éste. A partir del suministro de nueva infraestructura para comercializar la producción, se ponen en valor los planes de capacitación para mejorar la productividad intrafinca o a través de la titulación de la tierra, entre otros estímulos. De este modo, la respuesta a la cadena equivalencial¹ de reclamos de los sectores subalternos del ámbito rural, en el marco del cambio de paradigma, se viabiliza por medio de una *lógica populista democrática y menos liberal* –entendiendo al populismo como pueblo en tanto incorpora a nuevos actores sociales tales como indígenas y campesinos– (Laclau, 2005).

¹ Son necesarias, según Laclau, tres precondiciones para la aparición del *populismo*: "(1) la formación de una frontera interna antagónica separando el pueblo del poder; (2) una articulación equivalencial de demandas que hace posible el surgimiento del pueblo. Existe una tercera precondición que no surge claramente hasta que la movilización política ha alcanzado un nivel más alto: la unificación de estas diversas demandas –cuya equivalencia, hasta ese punto, no había ido hasta más allá de un vago sentimiento de solidaridad– en un sistema estable de significación (Laclau, 2005: 99).

Proceso de colonización y Estado-Nación

La presencia de los Pueblos Originarios en el actual territorio nacional se remonta a tiempos inmemoriales, tal como fuera probado mediante diversos hallazgos e investigaciones arqueológicas. Esto demuestra la ocupación ancestral y la preexistencia de los Pueblos Indígenas al Estado Nacional, territorios sobre los cuales este último cimentó su poder sobre el espacio a través del *ejercicio de territorialidad* (Sack, 1986).

Durante el periodo de colonización, se establece un complejo sistema de control espacial caracterizado por la conformación de diferentes ámbitos de intervención administrativa, fundación de ciudades, además del sometimiento y utilización de la mano de obra indígena para la explotación de los recursos de la tierra (Trincherro, 2000). Al mismo tiempo, durante la ocupación colonial se desplegaron un conjunto de dispositivos (Rose, 2003) entre los cuales encontramos las campañas de conquista, las misiones, los fortines y las cárceles, dispositivos a partir de los cuales se logró tener el control sobre determinados espacios y poblaciones (Foucault, 2006).

Una serie de mecanismos se pusieron en marcha para dar vía libre a la maquinaria de la invisibilización, dentro de ellos podemos mencionar: a) la desvalorización de las prácticas culturales indígenas en detrimento de los conocimientos de los inmigrantes extranjeros, b) el ocultamiento de los nombres y las toponimias indígenas, c) el énfasis puesto en "los caídos por acción de guerra" para así poder ocultar las muertes ocasionadas por la viruela, por el hambre o por las acciones militares, d) la segmentación de comunidades y familias enteras y la desarticulación de los vínculos de parentesco, e) la negativa de entregar tierras a los Pueblos Indígenas despojados de las suyas. Estos dispositivos reforzaron la idea de un territorio "desierto" (Salomón Tarquini, 2010).

Estos espacios, ocupados ancestralmente por Pueblos originarios, se fueron configurando dentro del imaginario nacional a partir de los discursos oficiales como un desierto. Trincherro (2000) define este concepto como una metáfora social que refiere a aquellos espacios que el incipiente Estado-Nación necesitaba vaciar de reivindicaciones étnicas. A su vez, durante los años de la "Organización Nacional" la nación apareció dividida en dos espacios en los discursos políticos: el de la civilización y el del desierto, entendido éste último como espacio vacío de ciudadanos (Lenton, 1999). En este marco, era de fundamental importancia para la aristocracia y la oligarquía argentina apropiarse de estos espacios para integrarlos al modelo económico y político imperante.

De este modo, el proceso de constitución del Estado Argentino a través de la consolidación de las fronteras políticas (*borders*) combinándose con la apropiación y valoración de los "espacios vacíos" en términos productivos (*frontiers*) fue determinante. De acuerdo con Bari siguiendo los aportes de Trincherro en *Los Dominios del Demonio* (2000):

La construcción de la nacionalidad inscripta en la ocupación de espacios vacíos, construye un otro en términos de enemigo; que el énfasis puesto

en los conflictos territoriales facilita la institucionalización del uso de la violencia armada; que las relaciones de producción presentes en la formación social de fronteras Chaco Central, generan mecanismos de coerción política y militar para garantizar el proceso de valorización; que la construcción de tipologías étnicas, estigmatiza los significantes de las contradicciones que en determinados momentos aparecen entre la reproducción de la vida y la reproducción del capital; que la *naturalización* del estigma étnico, oscurece las trayectorias sociales de los pobladores y la dinámica de los procesos de subsunción del trabajo y reproducción de la vida, al capital; y finalmente, que la construcción de un escenario de revalorización del territorio y de la fuerza de trabajo, dilata la *regularización dominial* de sus ocupantes criollos y aborígenes (Trincherro, 2002: 275-276).

Siguiendo esta línea de razonamiento, la expansión de la frontera agraria se desarrolló de manera concomitante al proceso de *territorialización* del Estado (entendido como el ejercicio efectivo de control sobre el territorio). Durante el proceso formativo del Estado Argentino (1870-1930) –una vez controlado el espacio de las fronteras internas– comienza a consolidarse el aparato productivo nacional orientado a la exportación de materias primas. De esta manera, los dispositivos de control y disciplinamiento sociales en la intervención del “espacio vacío” indígena se articularon con las hipótesis de conflicto hacia las fronteras externas (Trincherro, 2007).

Una vez lograda la conquista de los territorios y de las poblaciones, éstas últimas, si no resultaban asesinadas, eran “incorporadas” al proyecto político hegemónico como mano de obra indígena para la zafra, los ingenios, las forestales, las plantaciones de yerba mate, los obrajes, los algodones, la industria vitivinícola, entre otros.

En este contexto comenzaron a aparecer divergencias dentro de la sociedad porteña acerca de la cuestión indígena, si “integrarlos” al Estado Nacional a través de la “asimilación”, o bien, mantenerlos apartados de la “civilización” y “segregarlos” para que no tengan contacto con el resto de los integrantes de nación, todavía en estado embrionario. En determinadas regiones, especialmente en el Centro y Noreste del país, se desarrollaron procesos de invisibilización, mientras que en otras áreas, como la Patagonia, se segregó espacialmente a las poblaciones indígenas a través de la creación de reservas. Por medio del discurso “civilizador”, basado en criterios evolucionistas y positivistas, el Estado logró construir un discurso estigmatizante hacia los Pueblos Originarios, que todavía se mantiene en amplias capas de la sociedad.

Tierra, políticas públicas y territorio indígena

Los conflictos actuales en relación a las tierras pertenecientes a Pueblos Originarios no pueden, ni deben, ser abordados estrictamente en términos geográficos o históricos, y mucho menos desde una visión meramente cartográfica o topográfica. Estas problemáticas deberían ser afrontadas desde una perspectiva que contenga cuestiones

identitarias y territoriales desde el punto de vista de las propias comunidades o grupos indígenas, teniendo en cuenta el principio de autodeterminación al que la República Argentina adscribe, según el *Convenio 169 de la OIT*².

En este punto, es necesario hacer una reflexión sobre los conceptos de tierra y de territorio según la interpretación que dan los Pueblos Indígenas de éstos. Por este motivo, se toma como base la distinción conceptual que realiza el "Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas" del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas de Argentina para el año 2009, tres años después de sancionada la Ley 26.160.

A partir de lo mencionado, se esbozan algunas nociones sobre el espacio y el territorio según lo explicitado en el documento oficial del programa:

1. Cada pueblo posee un determinado control sobre su espacio de reproducción, que se expresa en la distribución y organización del mismo. En ese sentido, el espacio es una construcción social resultado del tipo de relaciones sociales y de producción existentes. Los procesos sociales imperantes en cada pueblo son los que definen el tipo de organización espacial y las formas de apropiación del territorio.

2. El territorio es esencialmente un espacio socializado y culturalizado, portador de significados que sobrepasan su configuración física. La trascendencia del territorio radica en que éste es el sustrato espacial imprescindible de toda relación humana. Los seres humanos nunca acceden directamente a ese sustrato, sino que lo hacen a través de elaboraciones culturales. De esta manera, entre el ambiente natural y la actividad humana hay siempre mediaciones objetivas y un cuerpo de conocimientos y creencias.

3. El espacio no es un elemento pasivo e inerte sino que forma parte del propio sistema social y condiciona en cierto modo su funcionamiento, originando respuestas múltiples a las actuaciones emanadas de ese sistema social. Ello genera distintos modelos culturales de estructuración del espacio.

4. El territorio posee un carácter temporal, por esta razón debe ser analizado en perspectiva histórica. Es a partir de estos procesos históricos que pueden comprenderse las dinámicas y transformaciones de las estructuras espaciales en un tiempo determinado. En esa perspectiva no hay espacio, sino un espacio-tiempo históricamente construido y determinado.

Poder distinguir los conceptos de *tierra* y *territorio* significa aceptar que existen distintas visiones del mundo que podrían sintetizarse en dos aspectos: a) una visión de los Pueblos Originarios que intenta una relación de complementariedad con la naturaleza, donde el pueblo originario es un elemento más del ecosistema: "La tierra no pertenece al hombre, sino que el hombre pertenece a la tierra" y b) en contraposición, una visión noroccidental dominante, donde el hombre no es un elemento constituti-

² La Ley nº 24.071 de 1992 ratificatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, este convenio promueve el respeto por las culturas, las formas de vida, las tradiciones y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y tribales.

vo del sistema ambiental, sino un elemento de dominación de la naturaleza, donde el afán de crecimiento y rendimiento ilimitados generan contradicciones y crisis ecológicas y sociales.

En la actualidad los pueblos y comunidades indígenas conservan porciones de tierras en áreas que fueron parte de sus territorios ancestrales. Estas tierras las poseen como propiedad constituida en base al derecho del Estado-Nación moderno y en muchos casos como ocupantes de terrenos sin títulos legales, encontrándose una gran cantidad de hectáreas de tierras inscriptas a nombre de particulares o del fisco.

Muchas veces las tierras en manos indígenas se consideran como territorios étnicos, pero no así a las zonas aledañas en posesión de terceros que tradicionalmente eran ocupadas y usufructuadas por las comunidades. Desde la perspectiva indígena, éstas son parte del territorio ancestral y –por lo tanto– reivindicadas como parte de sus espacios reproductivos, y por tanto las consideran como territorios.

Para los Pueblos Indígenas, la pérdida del territorio es una cuestión ilegítima, en la medida que éste fue despojado mediante diversos mecanismos de violencia directa, engaño y usurpación "legal". Como afirma Harvey, "cualquier territorio o formación social que es incorporado o que se inserta en la lógica del desarrollo capitalista debe experimentar cambios estructurales, institucionales o legales de gran alcance, del tipo de los que Marx describe bajo la denominación de acumulación primitiva" (Harvey, 2003: 122).

De aquí que la recuperación de las tierras siga teniendo vigencia en la memoria colectiva de los pueblos y sus comunidades. De cualquier modo, las organizaciones indígenas promueven la construcción de distintos grados de autonomía, ya sea exigiendo el reconocimiento o ejerciendo ese derecho. Lo relevante es que el territorio indígena mantiene vigencia en el discurso y el imaginario de los pueblos, sustentado en las actuales tierras ocupadas por comunidades, que representan parte de territorio ancestral.

No hace mucho tiempo atrás, los Estados sustituyeron a los territorios indígenas por la "propiedad indígena". Esta conversión se operativizó de acuerdo a las normas del derecho positivo, o bien, a través de la sanción de leyes para la creación de reservas o la radicación de poblaciones originarias. Las características de estos títulos fue –esencialmente– el excluyente reconocimiento al territorio efectivamente ocupado, es decir solamente a las zonas de viviendas y pequeñas áreas de producción doméstica, pero no a los espacios comunes de reproducción, que fueron apropiados por particulares privados que impidieron el acceso a éstos por parte de las comunidades.

Del mismo modo, no se respetaron las formas de transmisión, ocupación y uso de la tierra indígena, sino que en gran parte de los casos se realizó por unidad familiar, desconociendo los usos de comunitarios. Usualmente, se les obligó a la reducción drástica de sus espacios de vida, restringiéndose a la explotación precaria y de subsistencia de pequeñas porciones de tierra. Respecto de la categoría de *tierra*, ésta asumió usualmente el carácter de fiscal, baldía, virgen o mal explotada, en donde era preciso se introdujera la civilización y el progreso. La tierra asumía entonces sólo un valor

especulativo, productivo y apropiable. Para los Pueblos indígenas la tierra, poseía –y aún posee– un profundo sentido que trasciende lo meramente productivo, aunque este aspecto primordialmente de subsistencia. Sin embargo, la tierra no da sólo alimento, sino también sentido de identidad y pertenencia, permitiendo la sobrevivencia cultural y la manutención de las prácticas religiosas propias de los pueblos.

En síntesis, las categorías de *territorio*, *propiedad* y *tierra* tienen distinto sentido, contenido y vigencia para el Estado y para los Pueblos Originarios. Desde esta perspectiva, la reconstrucción de los territorios ancestrales y tradicionales requiere una base material de asentamiento y el dominio de estas tres categorías, que se conjugan de distinta manera dependiendo del caso de que se trate y de la particular forma de despojo al que hayan sido sometidas las comunidades.

Es preciso, también, señalar la preexistencia de las Comunidades Indígenas a lo largo del actual territorio nacional, corroborada por *una ocupación y uso tradicional* de las tierras y territorios reclamados. Parte de esta afirmación, está dada por la identificación de prácticas conservadas ancestralmente, así como costumbres y concepciones tradicionales con las cuales afrontan su cotidianidad. Estos territorios y tierras reclamados son de uso *tradicional* debido a que la ocupación se realiza de acuerdo a las costumbres y culturas de cada pueblo, con prácticas desde tiempos inmemoriales y con continuidad histórica; *actuales* debido a que la reproducción biológica, social y cultural de las comunidades se fundamenta en el uso actual que hacen de la tierra y sus recursos; y *públicas*, debido a que es reconocido por otros pueblos y grupos de la región así como por distintos organismos oficiales.

Los territorios tradicionales, se reconstruyen a partir de los actuales dominios de tierras de las comunidades. Los deslindes y superficies de un territorio tradicional de ocupación incluyen –en su definición– a los aspectos jurisdiccionales de los antiguos dominios, transmitidos de generación en generación, permaneciendo en la memoria histórica de las comunidades. También estos deslindes del territorio tradicional consideran los espacios económicos-productivos, los espacios sociales, los ancestrales, espacios sagrados, rituales y religiosos. Es por ello que todos los espacios territoriales están cargados de un sentido cultural dado por cada pueblo.

Particularmente, la ocupación del territorio no persigue fines de carácter mercantilista ni económico, sino una forma de vida integral del ser humano. Sin embargo, este derecho de carácter ancestral se ve afectado por diferentes situaciones, a saber: de orden público, político administrativo, estrategias de gobierno, intervención extranjera, apertura económica, exploración y explotación de los recursos de la tierra y el subsuelo, entre muchos otros. En este sentido, el principal desafío que deben afrontar las políticas públicas en materia de ordenamiento territorial es la efectivización de estos derechos frente a los límites que impone la propia lógica de la acumulación capitalista, en todas sus escalas espaciales y territoriales.

La tierra en constante disputa. Algunos ejemplos históricos

La titulación de tierras en las provincias del Norte de la Argentina se ha visto históricamente obstaculizada por diferentes intereses privados, económicos y políticos. No obstante, algunas comunidades pudieron acceder a sus títulos, como se muestra a continuación, pero con diversos resultados de acuerdo a sus reclamos ancestrales, que no siempre fueron respetados.

a) En Jujuy, en el año 1997, el Gobierno Provincial inició el Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborigen de Jujuy (PRATPAJ) que comprendió la cesión de más de un millón y medio de hectáreas a favor de familias o Comunidades Indígenas. Treinta y tres títulos comunitarios fueron entregados a comunidades indígenas durante los años 2006 y 2007 bajo este programa.

b) En la provincia de Formosa, las autoridades locales afirman que el 99,8% de las Comunidades Indígenas tienen sus tierras mensuradas y tituladas. Sin embargo, como se puede observar a través de diferentes tecnologías de los Sistemas de Información Geográfica, estos títulos no comprenden la totalidad de los territorios tradicionales reclamados. La Comunidad de *Potae Napocna Navogoh* (La Primavera) posee un obtenido en 1985 que excluye a las tierras tradicionales, que fueron incorporadas al Parque Nacional Pilcomayo o a tenedores privados. Actualmente, se encuentra inmersa en un fuerte proceso de lucha y ha sido reprimida en diversas ocasiones.

c) En Salta, el Gobierno Provincial acordó en el año 1984 otorgar un título comunitario a la Asociación de Comunidades *Lhaka Honhat*, integrada por alrededor de 35 comunidades de distintos Pueblos Indígenas. Esto llevó a que se realizase un proceso de relevamiento mediante el cual se logró fundamentar con pruebas fehacientes la solicitud en 1991. Pese a todos estos esfuerzos y diferentes fallos a su favor, a nivel nacional e internacional, han pasado treinta años y las tierras no se han podido titular.

Son varios los factores que impiden las cesiones, más allá de cuestiones económicas y políticas que operan a nivel macro. Se puede mencionar, por ejemplo, que los tiempos burocráticos son demasiado lentos ante situaciones de despojo. Estas demoras tienen diferentes motivos, como la falta de fondos para los levantamientos, o bien, radican en la suma complejidad en la situación dominial de las tierras. Sin olvidar que los catastros son administrados por las provincias, y el Estado Nacional no pudo tener una injerencia directa sobre estos registros.

En este sentido, el Programa de Relevamiento del INAI ha observado diferentes inconvenientes a la hora de la implementación en varias provincias. Cabe notar que la normativa nacional refleja la necesidad de coordinación y uniformidad de crite-

rios empleados por el Estado Nacional y las provincias sobre los temas indígenas. Si bien las provincias tienen competencia para ejercer las atribuciones del párrafo 17 del artículo 75 de la Constitución Nacional, la doctrina jurisprudencial establece que éstas no pueden obstaculizar las actuaciones del Estado Nacional. Además, aunque el Programa de Relevamiento tiene la finalidad de reconocer la tenencia de tierras indígenas en Argentina, no incluye un procedimiento para la titulación de las mismas. Un avance importante para llenar este vacío es el desarrollo por parte del INAI de un proyecto de ley sobre la posesión y propiedad comunitaria indígena presentada al Congreso Nacional durante el año 2012.

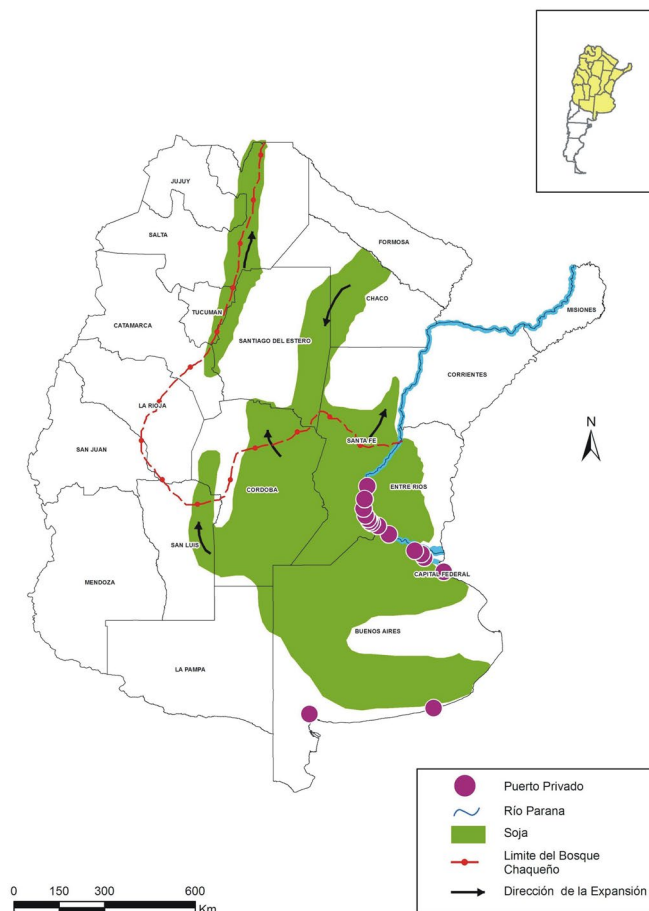
Avance del frente productivo regional

A principios de la década del ochenta se registra en el territorio nacional una expansión de la soja hacia áreas de menor aptitud ecológica, consideradas –hasta aquel momento– como marginales. Unos años más tarde, la frontera del cultivo avanza en dirección oeste gracias a la necesidad de implementar rotaciones para mejorar la productividad de la región cañera-algodonera del norte santafesino, promoviendo el avance de la soja hacia el norte del país. La adaptación de la soja al terreno, así como los precios internacionales favorables, beneficiaron al incipiente proceso de *agriculturización* que obtuvo como contrapartida el desplazamiento de la ganadería y la liquidación de *stocks*. La producción de soja, mientras tanto, fue incrementándose a mayor ritmo que la demanda interna, generando precios internos inferiores a los del mercado externo y convirtiendo a la Argentina en un país plenamente exportador de soja (Conte *et. al.*, 2008).

Se produce, entonces, un proceso de *oleaginización* en el Chaco, expandiéndose la frontera de este cultivo en el ecotono selva-yungas hacia el este salteño y desde el norte de Santa Fe hacia el Domo Central Chaqueño y Santiago del Estero. De este modo, la soja desplaza a la ganadería, al tiempo que las antiguas áreas algodonerías –que no estaban en producción– se convierten al cultivo de la oleaginosa. La facilidad de desmonte, los bajos precios de la tierra, las nuevas tecnologías, la extensión del ciclo húmedo y los buenos precios internacionales son los factores que permiten la generalización del cultivo. A escala regional, la superficie agrícola aumenta un 70%, pasando de 2.5 a 4.3 millones de has en el período intercensal 1988-2002, de las cuales el 66% del área cultivada corresponde a la soja. En el Mapa 1 puede identificarse la dirección de la expansión sojera en la actualidad.

Mapa 1

Dirección de la expansión y producción de soja, puertos de acopio y límites del Bosque Chaqueño (2010).

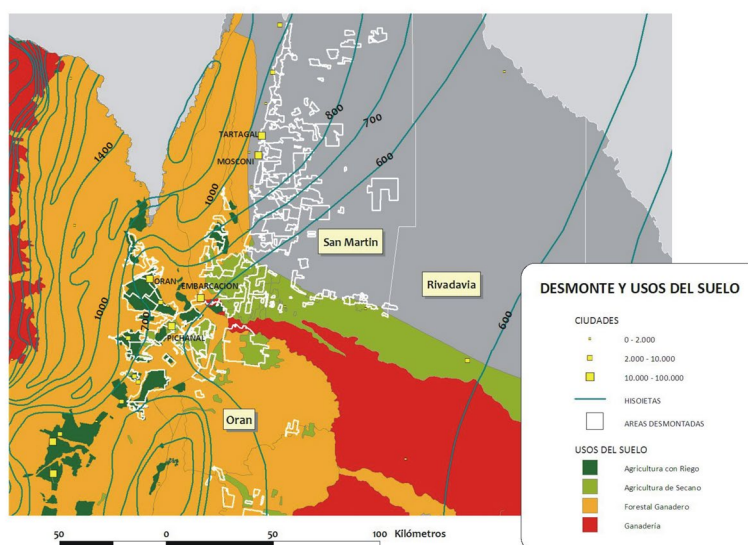


Fuente: Laura Nowydwor (2010).

La notable expansión de la soja tuvo efectos negativos en diversos aspectos. En materia ecológica se produjo un significativo retroceso del bosque. Entre los años 1998 y 2002 se deforestaron en la provincia de Salta unas 41.000 has por año, lo cual habla de una tasa de deforestación de 0,8% anual de la masa forestal. Sin embargo, en lugares específicos como el bosque de piedemonte esa misma tasa puede superarse hasta alcanzar un 5% (Gasparri, 2004). En el Mapa 2 pueden visualizarse las áreas de desmonte y los usos del suelo en el este Salteño hasta 2008, año en el que se intentan frenar los desmontes. Gran parte de las áreas desmontadas –delimitadas en color blanco– coinciden con usos agrícolas de secano (con cultivos de poroto y soja) o bajo riego (con plantaciones de hortalizas, citrus, banana y caña de azúcar). Puede identificarse, entonces, que estas áreas coinciden con las desmontadas recientemente. Al mismo tiempo, gran parte de lo que fue desmontado previo a 2009 en el departamento San Martín (al este de Tartagal y Mosconi) se ha convertido a la producción de soja, mostrando el corrimiento de los cultivos de secano hacia la isohieta de los 600 mm.

Mapa 2

Usos del suelo y desmontes recientes en el este Salteño (2008).



Fuente: Elaboración propia en base a PEA Bermejo (1999) y Ministerio de Gobierno, Seguridad y Derechos Humanos (2011).

El notable crecimiento de la producción de soja se tradujo en el incremento de la productividad y en la expansión territorial del cultivo, significando una producción anual del país de 48 millones de toneladas, una superficie sembrada de 19 millones de hectáreas con un rendimiento de 2.6 t/ha para la cosecha 2010/2011 (Ministerio de Agricultura, 2013)³. Para arribar a estos números fue necesario extender la frontera de la soja hacia áreas que no se empleaban para este cultivo. El norte argentino fue parte de esa transformación productiva que tuvo sus primeras manifestaciones en los años 70, proceso que terminó de consolidarse durante los últimos dos decenios. A medida que la soja fue avanzando, otros usos del suelo fueron desplazados. De este modo, el proceso de sojización apartó a los típicos cultivos cerealeros –maíz y trigo– y al girasol, haciéndoles perder su peso en el volumen total de la producción agraria nacional y, de esta manera, la soja representa en la actualidad alrededor de un 50% del total.

En este sentido, el consabido avance de este cultivo produjo un doble proceso de migración del ganado vacuno. En primer lugar, se extendió desde la pampa húmeda hacia áreas marginales y más áridas del país. En segundo término, al interior de estas zonas también hubo desplazamientos por el avance de la oleaginosa. Gran cantidad del *stock* vacuno migró hacia provincias como Chaco, Formosa, Salta y Santiago del Estero y, dentro de estas provincias, hacia las zonas más áridas.

La oleaginización en el Norte Argentino y el avance bovino sobre el Chaco Central⁴,

³ Si bien se dispone de datos de la cosecha 2011/2012 en la Web del Ministerio, éstos no se encuentran actualizados para el primer semestre del año pasado.

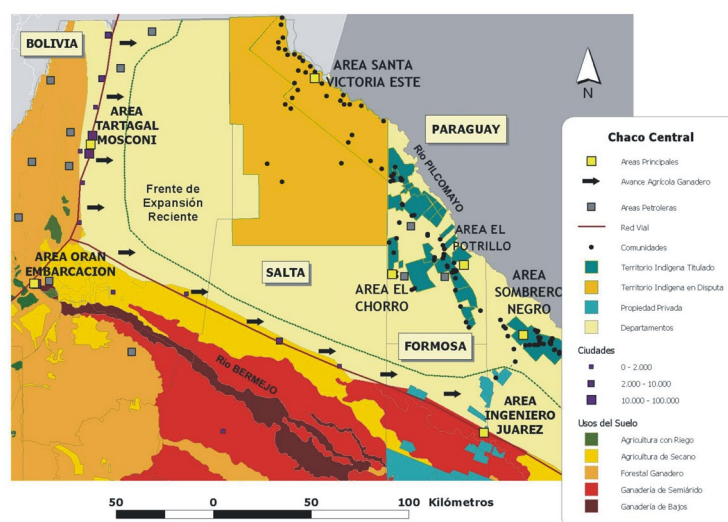
⁴ Por su parte, el Chaco Central se circunscribe a la franja localizada entre los ríos Bermejo y Pilcomayo en el

se materializó gracias a condiciones más propicias para la exportación de *commodities*, conformación de consorcios agroexportadores, puesta en producción de tierras poco rentables, desregulación del sector granario, ventajas fiscales, innovaciones tecnológicas y el aprovechamiento de un ciclo más húmedo. En este sentido, el impulso de ambos sectores –sojero y ganadero– originó conflictos por la tierra y traslados de población desde el ámbito rural hacia las ciudades o en el propio seno del espacio agrario.

Estos reasentamientos no son exclusivos de los últimos treinta años. Desde la llegada de los europeos, los habitantes indígenas de la región han sido obligados a cambiar su localización. El avance de los fortines y el proceso de colonización primero, y la consolidación del Estado Nacional más tarde, subvirtieron esencialmente los patrones socio-territoriales de las poblaciones indígenas locales. Con el establecimiento definitivo de las misiones de diferentes iglesias (anglicana y católica principalmente) en las décadas de 1920 y 1930 se cierra definitivamente el proceso de sedentarización de la población aborígen. Ahora bien, el arrinconamiento de las comunidades indígenas hacia las zonas de frontera alejadas de las principales vías de comunicación, con escasas precipitaciones y suelos poco fértiles para la agricultura, se aceleró durante los últimos treinta años debido al avance de la frontera agropecuaria, como se muestra en el Mapa 3.

Mapa 3.

Chaco Central. Usos del suelo y avance del frente productivo.



Fuente: Elaboración propia en base a PEA (1999).

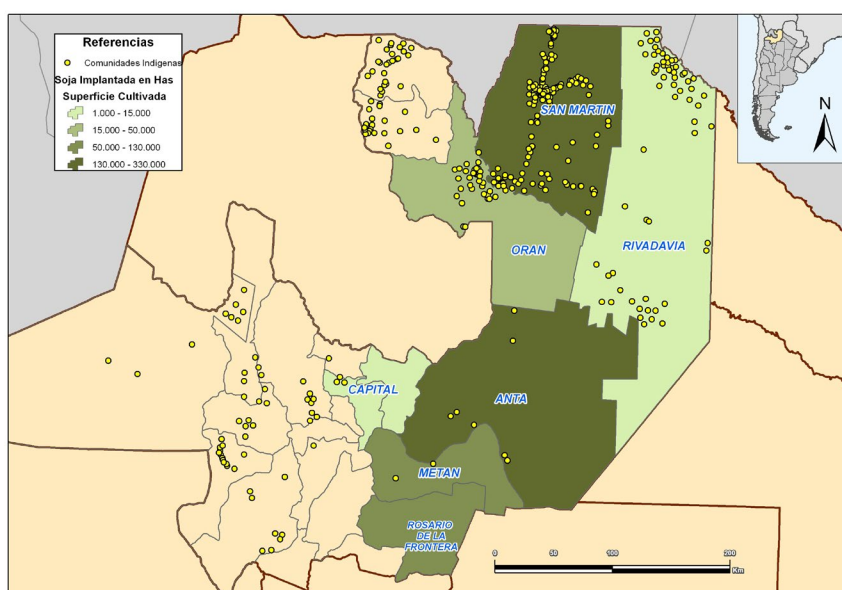
oeste de Formosa y Chaco y el este de Salta, en el sector más árido del Chaco (precipitaciones inferiores a 700 mm en toda el área).

Aplicación de la Ley 26.160 y comunidades indígenas de Salta

Para la campaña 2010/11, según las estadísticas del Ministerio de Agricultura, la provincia de Salta produjo casi dos millones de toneladas de soja en alrededor de 600.000 has. De manera predominante, el cultivo se desarrolló en el Umbral al Chaco⁵. En el norte de esta faja fértil –como se muestra en el Mapa 4– en el Departamento San Martín se localiza una porción significativa de las Comunidades Indígenas de la provincia, unas 180 sobre 450 (un 40% del total). Si bien, gran cantidad las agrupaciones se ubican en áreas urbanas o periurbanas, es necesario señalar que la mayoría migró durante los últimos años debido al avance del cultivo. De cualquier modo, una parte considerable persiste en áreas rurales, resistiendo los desalojos.

Mapa 4.

Umbral al Chaco. Cultivos de Soja Campaña (2010/11). Localización de Comunidades Indígenas (2012). Provincia de Salta.



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Gobierno, Seguridad y Derechos Humanos (2011) y PRORENOA-INTA (2011).

Del mismo modo, puede observarse que un porcentaje elevado de las comunidades se encuentra sobre los departamentos que forman parte de área sojera. Son los distritos

⁵ Se denomina "Umbral al Chaco" a la extensa franja que, de norte a sur, atraviesa el este de Jujuy, Salta y Tucumán, así como también el noroeste de Santiago del Estero. Dicha región se caracteriza por un régimen de lluvias estival de 600 a 1000 mm anuales, con aumento de precipitaciones hacia el oeste por razones orográficas y con predominio de cultivos de secano. Por su parte, el Chaco Central se circunscribe a la franja localizada entre los ríos Bermejo y Pilcomayo en el oeste de Formosa y Chaco y el este de Salta, en el sector más árido del Chaco (precipitaciones inferiores a 700 mm en toda el área).

que se listan en el mapa en color azul, totalizando alrededor de 320 comunidades, un 70% de las localizadas en la provincia. Según el informe de la AGN del año 2012, en octubre de 2008 se firma el convenio entre el INAI y el IPPIS (Instituto Provincial de Pueblos indígenas de Salta) para el relevamiento de 330 comunidades pertenecientes a doce pueblos. Al cabo de dos años –como constaba en el acuerdo– se entregaron sólo seis carpetas técnicas, con serios errores metodológicos, según lo observado por el propio INAI. Tras ese lapso, el Instituto resolvió proseguir con el relevamiento desde el equipo de ejecución central, con sede en Buenos Aires. Como especifica la ley, a partir de su sanción se suspenden los desalojos de las comunidades en todo el territorio nacional. Pese a esta prohibición, desde la promulgación de la ley se han sucedido una gran cantidad de expulsiones de comunidades indígenas, que han tenido que migrar hacia otras localizaciones, o bien, reducir sus espacios de reproducción.

De esta manera, la existencia de la ley por sí sola no ha podido frenar el avance de la soja, con los consecuentes desplazamientos de las comunidades. Este hecho muestra, de alguna forma, que las políticas públicas de reconocimiento a la diversidad –en este caso a las naciones preexistentes al Estado– se encuentran limitadas por las propias reglas del proceso de valorización de la frontera agraria. Sin embargo, la reciente transformación en la correlación de fuerzas sociales, de las que forman parte las luchas de los Pueblos Indígenas, se expresa en el cambio de orientación de las políticas públicas, pese a las limitaciones políticas, económicas y culturales hacia ciertas transformaciones.

Algunas conclusiones

Durante los últimos tiempos, se puede afirmar que el Estado Nacional ha realizado avances significativos en materia de derecho indígena. En este sentido, se pueden mencionar la Ley 24.071 de 1992 Ratificatoria del Convenio 169 de la OIT, la Reforma Constitucional en 1994, la sanción de la Ley 26.160 durante 2006, la Ley Nacional de Educación 26.206 del mismo año que implementa modalidad de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y la Ley de Bosques de 2007, que considera en el ordenamiento al componente indígena.

No obstante, la implementación de estas políticas, así como el cumplimiento de los derechos indígenas, observa diversos obstáculos en la mayoría de las provincias, debido a los límites impuestos desde los ámbitos de poder más concentrado. Para el caso regional, se mostró que el avance de la frontera agraria, especialmente a través del monocultivo de la soja, marcando ciertas restricciones al reconocimiento de estos derechos e impulsando el desplazamiento de gran cantidad de comunidades, en el Este de Salta, por ejemplo.

En este sentido, el capital –como resultado de la apropiación de plusvalor– se encuentra en estado permanente de transformación y estos cambios se producen con

el propósito de obtener ganancias extraordinarias, cualquiera sea el ámbito de reproducción. Para ello, el capital debe dominar al resto de los factores de la producción y controlar en su conjunto al proceso de valorización. Así, se desarrolla el proceso de producción global y la posibilidad de extraer plusvalor al trabajo en el contexto del Estado-Nación moderno. El Estado es la forma por la cual la representación de los sujetos y grupos sociales adquieren juricidad de acuerdo a la correlación interna de fuerzas, en el seno de esa sociedad, hegemonizada por el capital (Trincherero y Leguizamón, 2004).

Así, se puede aseverar que el avance de la frontera productiva –que ha sido permanente desde finales del siglo XIX– logró complementarse con la intensificación de obras de infraestructura. De este modo, el avance constante de los cultivos –también impulsado por el Estado desde sus diferentes escalas de intervención– impone límites estructurales a la ejecución de políticas públicas de corte social ya que, junto con la genealogía histórica del Estado, se producen en un contexto de hegemonía del capital. No obstante, el estado de lucha política actual instala ciertas contradicciones en el “agenciamiento” del Estado y de la agenda pública, promoviendo un desarrollo regional más inclusivo con respecto a la década de los noventa, pero no exento de contradicciones y conflictos.

Referencias bibliográficas

- AGN. Auditoría General de la Nación. *Informe sobre el Relevamiento del INAI-Ley 26.160. (En línea)*. (Consulta: 3 de mayo de 2013). Disponible en: http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2012/2012_083.pdf
- Bari, M. C. (2002). Reseña de Los Dominios del Demonio. Civilización y Barbarie en las fronteras de la Nación. El Chaco Central. *Cuadernos de Antropología Social*. 16, 275-277.
- Bourdieu, P. (2000). *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- CONTE, A.; Etchepareborda, M.; Marino, M. y Vázquez Róvere, F. (2008). Oleaginización de la agricultura argentina. *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas*. (en línea). (Consulta: 28 de marzo de 2013). Disponible en: <http://www.laargentinaenmapas.com.ar/caste/intr.htm>
- Foucault, M. (1988). *Genealogía del racismo*. Buenos Aires: Altamira-Nordan Comunidad.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, Territorio, Población*. Curso en el College de France (1977-1978). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gasparri, I. (2004). *Deforestación en la zona de transición entre el parque chaqueño y la selva tucumano-boliviana en la provincia de Salta*. Buenos Aires: SADS, Dirección de Bosques.
- Harvey, D. (2003). *El nuevo imperialismo*. Buenos Aires: Editorial Akal.
- Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (2009). *Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas*. Ejecución de la Ley nº 26.160. Buenos Aires.
- Laclau, E. (2005). *La Razón Populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lenton, D. (1999). Los dilemas de la ciudadanía y los indios argentinos: 1880-1950. Publicada en *Antropología y Ciencias Sociales*. 8, 7-30.
- MAGyP. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Sistema Integrado de Información Agropecuaria SIIA. (en línea). (Consulta: 4 de mayo de 2013). Disponible en: <http://www.sii.gov.ar/>
- Nowydwor, L. (2010). *Mapeo de la Soja en la Argentina*. Trabajo no publicado. Buenos Aires, Argentina.
- Paoli, H.; Volante, J.; Noe, Y. y Vale, L. (2011). Monitoreo de Cultivos del Noroeste Argentino a Partir de Sensores Remotos. Campaña agrícola 2010-2011. Cultivos extensivos de verano. *Estación Experimental Agropecuaria Salta*. (En línea). (Consulta: 2 de mayo de 2013). Disponible en: <http://inta.gov.ar/documentos/campaña-agricola-2010-2011-cultivos-extensivos-de-verano>
- PEA (1999). *Programa Estratégico de Acción de la Cuenca del Río Bermejo*. Buenos Aires: PEA.

- Relevamiento Territorial Lotes Fiscales 55 y 14 del Este Salteño (2011). Ministerio de Gobierno, Seguridad y Derechos Humanos, Gobernación de Salta.
- Rose, N. (2003). *Identidad, Genealogía, Historia*. En Hall y Du Gay (Comps.). *Cuestiones de identidad cultural* (pp. 214-250). Buenos Aires: Amorrortu.
- Sack, R. (1986). *Human Territoriality: Its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salomón Tarquini, C. (2010). *Largas noches en La Pampa. Itinerarios y resistencias de la población indígena (1878-1976)*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Trincheró, H. (2000). *Los dominios del demonio*. Buenos Aires: Editorial EUDEBA.
- Trincheró, H. (2007). *Aromas de lo Exótico (retornos del objeto): Para una crítica del objeto antropológico y sus modos de reproducción*. Buenos Aires: Editorial SB.
- Trincheró, H. y Leguizamón, J. M. (2004). *Hidrocarburos, dinámica del capital y cuestión social en el norte argentino*. En Trincheró, Belli y Slavutsky (Comps.), *La cuenca del río Bermejo. Una formación social de fronteras* (pp.105-126). Buenos Aires: Editorial Reunir.