

VIVIR JUNTOS. *Una mirada reflexiva sobre los artículos de la Constitución Argentina.*

Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino; invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución, para la Nación Argentina.

**Cuarta entrega /
Artículo 75 inciso 17**

Miradas sobre el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Argentina

José María Bompadre

Pablo Reyna

Rocío Loza Serra

Equipo editorial

Mariela Edelstein

Pía Reynoso

Nico Ponsone

Editor serie *Vivir Juntos*

Marcos Deipenau

Ilustraciones para la cuarta entrega

Nico Niguana

Córdoba, 2025

Pablo Reyna,

Vivir juntos. Una mirada reflexiva sobre los artículos de la Constitución argentina : cuarta entrega: artículo 75 inc. 17 / Pablo Reyna ; JOSE M BOMPADRE ; Rocío Loza Serra ; Coordinación general de Pía Reynoso ; Editado por Marcos Deipenau ; Ilustrado por Nico Iguana. - 1a ed. - Córdoba : Universidad Provincial de Córdoba Ediciones, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

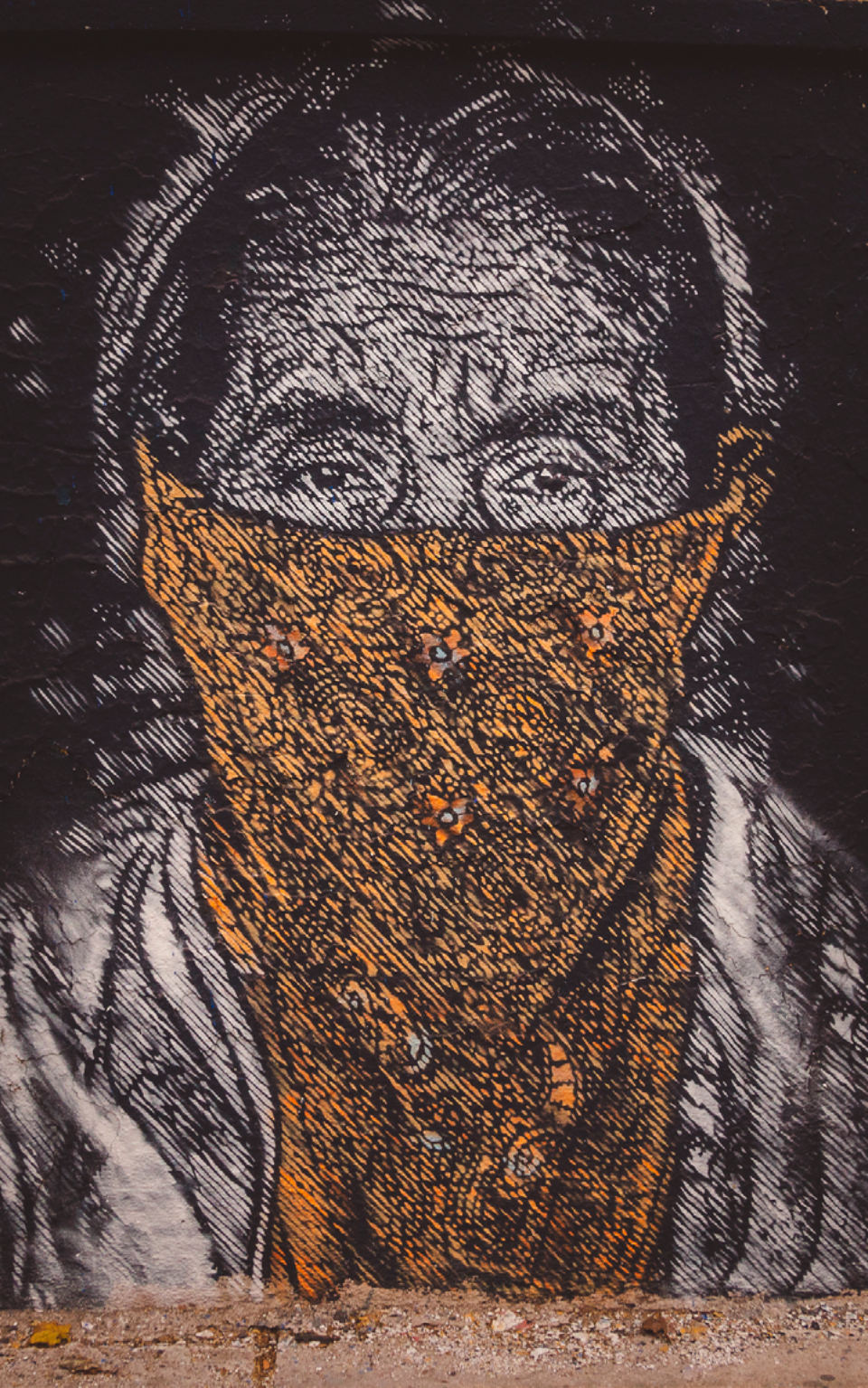
ISBN 978-631-6530-36-3

1. Constitución de la Nación Argentina. 2. Pueblos Originarios. 3. Derechos Civiles. I. Reynoso, Pía, coord. II. Deipenau, Marcos, ed. III. Iguana, Nico, ilus. IV. Título.

CDD 342.023



Estos contenidos están reservados bajo una licencia
Creative Commons Atribución (by)



Nos encontramos hoy presentando una nueva entrega de la serie *Vivir Juntos, una mirada reflexiva sobre los artículos de la Constitución Argentina*. Proyecto que iniciamos el 24 de marzo de este año con la intención de posar la mirada sobre el texto que sienta las bases de nuestra vida compartida, en una época en que vuelven a surgir voces que plantean que lo que necesitamos es retornar a formas de organización colectivas reñidas con los ideales democráticos.

Usando como disparador diferentes fechas de las tradicionales efemérides del calendario, en las anteriores tres entregas de este proyecto hemos analizado críticamente algunos de los principios fundamentales que estructuran nuestra vida en común.

En esta ocasión, hemos decidido trabajar sobre, quizás, la más problemática de las conmemoraciones marcadas en nuestro almanaque, el 12 de octubre, reflejo de una de las mayores tensiones que ha tenido (y tiene) el Estado argentino desde sus inicios: la relación con los denominados pueblos originarios.

5 ›

Tensión de origen, ocasionada por la construcción de un Estado en un espacio ya ocupado por diferentes pueblos que no fueron considerados a la hora de llevar adelante la nueva organización territorial. De hecho, hasta la reforma constitucional de 1994, nuestro texto fundante todavía miraba a “los indios”, así nombrados, como enemigos del Estado argentino.

A través de la resistencia, la lucha y la organización de los pueblos indígenas, se logró que en la reforma del 94 se cambie esa mirada constitucional y, a través del artículo 75, inciso 17, el Estado argentino reconozca la preexistencia de los antes considerados enemigos, y todos los derechos que, en consecuencia, les deben ser garantizados.

En consonancia con esta reforma, unos años más tarde el Estado dejó de lado el anacrónico “Día de la Raza”, que nominaba la efeméride del 12 de octubre, para reemplazarlo por “Día de Respeto a la Diversidad Cultural”.

Si bien el reconocimiento con rango constitucional fue un gran avance que permitió importantes logros como la recuperación de territorios y la elaboración de políticas para conseguir el efectivo cumplimiento de derechos; en para-

6 >

lelo, la mirada estigmatizante, racista y persecutoria sobre los pueblos indígenas no sólo no ha desaparecido, sino que es promovida tanto desde ciertos sectores del Estado como desde los medios de comunicación, sobre todo cuando la defensa de los derechos indígenas choca con los intereses de grupos económicos que buscan avanzar con el extractivismo capitalista a todo costa. Esto se traduce en persecuciones judiciales, desalojos de los territorios ancestrales, represión y criminalización de las comunidades, llegando a cometerse gravísimas violaciones a los derechos humanos contra las poblaciones indígenas. Es decir, utilizando el aparato del Estado en beneficio de negocios privados.

Reflejo de estos vaivenes en la relación del Estado argentino con los pueblos indígenas es la decisión del gobierno actual de volver a aludir al 12 de octubre como “día de la raza”. Aunque todavía no lo han hecho oficial mediante un decreto (subrayamos “todavía”), desde el 2024, como gesto provocador, utilizan esa ya superada denominación para referirse a la fecha en cuestión.

7 >

Desde hace algunos años, en Córdoba y en el resto de Latinoamérica, el 11 de octubre se lleva adelante un contrafestejo, “el último día

de libertad”, promovido por las organizaciones indígenas como una manera de reivindicar la memoria, la resistencia y los derechos de los pueblos que nunca dejaron de habitar este territorio, pese a tantas operaciones de invisibilización, desde antes de la llegada de los conquistadores españoles.

Hemos decidido sumarnos a esa reivindicación publicando la cuarta entrega de este proyecto editorial el 11 de octubre de 2025, porque pensamos que un verdadero *Vivir Juntos* no se logra a menos que todos puedan vivir en paz gozando plenamente de sus derechos.

ARTÍCULO 75. - Corresponde al
Congreso:

...

INCISO 17. Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos.

Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

JOSÉ MARÍA BOMPADRE

Doctor en Ciencias Antropológicas y profesor en Historia.

**Profesor en la Universidad Nacional de Córdoba
y en el Instituto de Culturas Aborígenes.**

**Investigador sobre procesos de reemergencia indígena
en Argentina.**

CONSTITUCIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS: ENTRE EL RECONOCIMIENTO SIMBÓLICO Y LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS

El 6 de mayo de 1884, el presidente Julio A. Roca abrió las sesiones del Congreso afirmando: “El ejército ocupa y vigila al presente los vastos dominios de la Nación, desde el Pilcomayo y Misiones hasta la Patagonia y Tierra del Fuego. No cruza un solo indio por las extensas pampas donde tenían sus asientos numerosas tribus; allí se levantan ahora pueblos...” (Roca, 1886). Más de cien años después, la reforma constitucional de 1994 incorporó el artículo 75, inciso 17, reconociendo la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, estableciendo derechos específicos.

¿Cómo explicar entonces que en nuestro presente los pueblos indígenas son sujetos de derechos y no ya los “indios” desaparecidos del territorio argentino? ¿En qué contexto se llevó a cabo la reforma de la Constitución Nacional (CN) en 1994? ¿Cómo y por qué se incorporaron en ella derechos específicos para los pueblos indígenas?

11 >

El reconocimiento de derechos en la actualidad no puede comprenderse sin considerar el proceso de organización y movilización de

los pueblos indígenas a nivel mundial desde la década de 1970, cuyas agendas cuestionaron la expansión del extractivismo global sobre sus territorios. Su participación en espacios administrativos y jurídicos, tanto nacionales como internacionales, ha contribuido a revertir en parte su histórica exclusión y a visibilizar nuevas formas de ciudadanía; sin embargo, estos avances encuentran diversos obstáculos. En efecto, la incorporación de derechos colectivos en los marcos normativos, lejos de constituir una garantía plena, funciona con frecuencia como un mecanismo de contención dentro de esquemas de gobernanza neoliberal que, al tiempo que reconocen derechos culturales, continúan restringiendo o postergando de manera sistemática los derechos económicos y sociales.

Si bien el reconocimiento jurídico varía según cada país, es relevante destacar la existencia de normativas impulsadas por organismos supranacionales que, al tener carácter vinculante para los Estados que las ratifican, se convierten en marcos de referencia para la incorporación de derechos en sus sistemas normativos. Entre ellas se encuentran el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 y,

12 ›

en el ámbito regional, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2016.

La reforma constitucional de 1994 en Argentina no puede interpretarse como un hecho aislado. Desde la década de 1980, diversos países latinoamericanos adoptaron nuevas constituciones en el marco de lo que Van Cott (2000) denomina “multiculturalismo constitucional”. Estos procesos impulsaron el reconocimiento formal de la diversidad cultural y cuestionaron la idea de una nación homogénea, monoétnica y monocultural que había prevalecido en los textos constitucionales anteriores. En este contexto, cabe preguntarse: ¿cómo se incorporaron estos cambios en nuestro país y cuáles han sido sus alcances efectivos?

En Argentina, estos cambios se tradujeron en un conjunto de leyes específicas sancionadas a partir de la recuperación democrática en 1983. Hasta la reforma constitucional de 1994 seguía vigente el texto de la Constitución de 1853, que asignaba al Congreso la tarea de “proveer a la seguridad de las fronteras, conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo”. Como puede advertirse, hasta tiempos relativamente recientes se utili-

zaba la categoría de “indio” para designar a los pueblos indígenas. Este término, impuesto a los habitantes de América durante la colonización, adquirió centralidad en la etapa de conformación del Estado nacional —tal como lo expresaba Julio A. Roca— y se mantuvo incluso después de la reforma constitucional de 1957. Aunque fue reemplazado en 1994, resulta paradójico que la Constitución vigente aún conserve desde 1853 el artículo 25, según el cual “el Gobierno federal fomentará la inmigración europea”, bajo el supuesto de que dicha población aportaría valores “civilizatorios” frente a la población criolla, indígena y afrodescendiente que predominaba en el siglo XIX.

La CN, desde 1994, reconoce a los pueblos indígenas como sujetos históricos y plenos de derechos, dejando atrás el antiguo enfoque que los veía como sujetos a asimilar o tutelar. En el artículo 75, inciso 17, se establece la “pre-existencia étnica y cultural”, es decir, que los pueblos indígenas habitan el territorio antes de la formación de las provincias y del Estado nacional. Además, el artículo garantiza el respeto a su identidad y el derecho a recibir una educación bilingüe e intercultural; reconoce la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras

que ocupan tradicionalmente; asegura la entrega de otras tierras adecuadas para su desarrollo, que no podrán vender ni transferir; y reconoce su participación en la gestión de los recursos naturales y en cualquier otro asunto que los afecte. A esto se suma el inciso 22 del mismo artículo, que le da jerarquía constitucional a los principales tratados internacionales de derechos humanos, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A su vez, la reforma constitucional establece un marco que permite a los Estados provinciales actualizar sus propias constituciones y garantizar leyes específicas que protejan estos derechos de manera efectiva.

En el marco de estas normativas, es importante destacar que se legislan derechos fundamentales, incluyendo su autodeterminación como pueblos, la preservación de sus instituciones y autoridades, sus formas de vida y su relación con el territorio que habitan. También se reconoce el derecho a la educación intercultural, a la práctica de sus propias formas de salud y, de manera central, a ser consultados sobre las políticas que los afectan, a través de la Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI).

La CPLI implica que los Estados deben consultar a las comunidades indígenas antes de adoptar cualquier medida legislativa o administrativa que pueda afectarlas directamente, especialmente respecto de sus territorios, recursos naturales y modos de vida. El derecho vigente les reconoce la participación en la aceptación o rechazo de proyectos económicos y de gestión de recursos, así como la garantía de acceso a la justicia ambiental frente a daños ocasionados por terceros, en el marco de su autonomía territorial.

En los últimos años, la legislación internacional ha incorporado el reconocimiento de los derechos de la naturaleza como un intento de superar un modelo jurídico que, históricamente, concibió al ambiente como un objeto de explotación. No obstante, este avance normativo coexiste con la persistencia de proyectos extractivos que reproducen lógicas de despojo y degradación ecológica. Frente a ello, los pueblos indígenas sostienen una concepción alternativa, en la que la tierra, el agua, los bosques y otros elementos naturales son entendidos como sujetos vivos y sintientes, con los cuales mantienen relaciones de respeto y reciprocidad (Escobar, 2013). Desde esta perspectiva, los derechos de la naturaleza no solo se configuran como una

herramienta para la conservación de los ecosistemas, sino también, como un fundamento para cuestionar los modelos de desarrollo que continúan amenazando la reproducción de la vida en sus territorios.

Un aspecto central en la discusión sobre la aplicación de los derechos indígenas es la falta de una definición única y consensuada para referirse a ellos. Tal como advierte Rodolfo Stavenhagen (2007, p. 38), en distintos países se utilizan expresiones como “aborigen”, “primeras naciones”, “nativos” o denominaciones locales de difícil traducción. Si bien esta diversidad refleja la pluralidad histórica de los pueblos, también ha sido utilizada, en ocasiones, como recurso político para relativizar o fragmentar el alcance de sus derechos, diluyendo las obligaciones de los Estados frente a la demanda de reconocimiento efectivo.

En este sentido, ¿cómo los designa la Constitución Nacional?

La Constitución Nacional los denomina “pueblos indígenas”, adecuando su terminología jurídica al Convenio 169 de la OIT, que establece el principio de autoadscripción como criterio fundamental de reconocimiento. Este principio

17>

garantiza que puedan definirse a partir de sus propias memorias, historias, lenguas y formas de organización, sin que agentes externos actúen como censores de su identificación. Asimismo, la autoadscripción evita que se los caracterice a partir de rasgos culturales o físicos, lo que previene designaciones racistas y estigmatizadoras. No obstante, en numerosos litigios recientes se advierte que el sistema judicial no siempre respeta este principio, lo cual constituye una vulneración de las normas vigentes.

En este marco, en 2010, mediante el decreto 1584, se derogó el “Día de la Raza”, vigente desde 1917, y se lo reemplazó por el “Día del Respeto a la Diversidad Cultural”. Esta medida buscó resignificar el 12 de octubre desde una perspectiva plural, reconociendo la preexistencia y los derechos de los pueblos indígenas. El antiguo “Día de la Raza” aludía a la celebración de la hispanidad y al llamado “descubrimiento de América” por Cristóbal Colón en 1492. Dicha conmemoración expresaba una mirada racista y eurocéntrica, propia de los proyectos nacionales de principios del siglo XX, y operaba como un dispositivo simbólico que reforzaba un imaginario de nación monocultural, “blanca” y europea.

Si bien el artículo 75, inciso 17, reconoce un conjunto de derechos fundamentales para los pueblos indígenas, su cumplimiento efectivo está lejos de ser pleno. En numerosos casos, la aplicación de estas garantías resulta parcial o se ve condicionada por intereses económicos, políticos y sociales que reproducen relaciones de desigualdad estructural, limitando su carácter protectorio. Así, la brecha entre el reconocimiento normativo y su cumplimiento real —es decir, entre la igualdad proclamada y la desigualdad vivida (Rancière, 1996)— evidencia la necesidad de adoptar medidas legislativas, judiciales y administrativas que aseguren su plena aplicación conforme a los estándares internacionales de derechos humanos. Entre los principales desafíos que enfrentan los pueblos indígenas de Argentina se encuentran los obstáculos en la implementación de la Consulta Previa, Libre e Informada, la negación del principio de autoadscripción y la judicialización por parte de terceros o del Estado, de los territorios que tradicionalmente ocupan.

Otro aspecto no menor refiere a dificultades de acceso al sistema judicial. Entre ellas, la inexistencia de tribunales con competencia y conocimiento en procesos específicos relativos a los pueblos indígenas, la falta de información

clara sobre las instancias judiciales a las cuales recurrir en caso de vulneración de derechos y, de manera recurrente, la insuficiencia de recursos económicos para sostener los litigios y garantizar el cumplimiento efectivo de las sentencias por parte de actores no indígenas (Bompadre, 2025).

La derogación de la Ley 26.160 por parte del gobierno de Javier Milei, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 1083/2024 de diciembre de 2024, constituye un retroceso grave en materia de derechos. Esta medida desprotege a las comunidades frente a procesos de desalojo y vulnera garantías reconocidas en las leyes vigentes. La Ley 26.160, sancionada en 2006 y prorrogada sucesivamente, establecía la suspensión de desalojos y la realización del relevamiento territorial, constituyendo una herramienta mínima para proteger el derecho a la propiedad comunitaria de las tierras que ocupan tradicionalmente, reconocido en el artículo 75, inciso 17. Su derogación elimina esta protección provisional y expone a las comunidades a una mayor conflictividad territorial, especialmente a partir de la sanción del Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI) en agosto de 2024, diseñado para fomentar inversiones a gran escala en sectores estratégicos como minería,

energía, infraestructura, siderurgia y turismo, lo que amenaza directamente los territorios indígenas que contienen estos recursos.

Referencias

Bompadre, J. (2025). Desafíos desde el pluralismo jurídico para comunicar nociones de “territorio indígena” en un peritaje antropológico. En I. Rosso, L. Cardozo, P. Cabré, & L. Palladino (Comps.). *Jornadas Geografías Indígenas en Argentina: Abordajes, perspectivas y activismos* (pp. 28-38). Facultad de Filosofía y Humanidades.UNC.

Constitución de la Nación Argentina [Texto actualizado]. InfoLEG. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/const-1994-45057>

Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 1083/2024. Argentina. Boletín Oficial. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/268376/20240925>

Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 1584/2010. Argentina. Boletín Oficial. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1584-2010-174389>

Escobar, A. (2013). *Sentipensar con la Tierra: Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Ediciones UNAULA.

Rancière, J. (1996). *El desacuerdo: Política y filosofía*. Paidós.

Roca, J. A. (1886). *Mensaje presidencial ante la Asamblea Legislativa* [PDF]. Cámara de Diputados de la Nación. https://www2.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/1886_Mensaje_presidencial_Roca.pdf

Stavenhagen, R. (2007). *Los pueblos indígenas y sus derechos*. UNESCO.

Van Cott, D. (2000). *The friendly liquidation of the past: The politics of diversity in Latin America*. University of Pittsburgh Press.



PABLO REYNA

**Miembro de la Comunidad Camiare-Comechingón
Timoteo Reyna**

Profesor y licenciado en Historia.

Docente en el Instituto de Culturas Aborígenes.

¿PREEXISTENCIA O PRESCRIPCIÓN?: LA TRAMPA MULTICULTURAL EN LA GESTIÓN DE LA ALTERIDAD INDÍGENA POST-1994.

Antes del proceso iniciado el 25 de mayo de 1810, los pueblos indígenas de lo que hoy es el territorio argentino vivían realidades muy diversas. Estas diferencias se debían a las variadas formas de contacto, vinculación, enfrentamiento o sumisión que habían establecido con la corona española. En grandes áreas como el Puelmapu (la actual Pampa-Patagonia) y el Gran Chaco, la autonomía de las naciones y pueblos indígenas era una realidad al inicio del proceso revolucionario, y lo siguió siendo hasta la década de 1880. A pesar de las ambiciones expansionistas de los ibéricos, estos territorios se habían mantenido bajo control indígena experimentándose avances y retrocesos; así como diversas negociaciones comerciales, firma de tratados e incursiones militares, que se establecían en las fronteras para delimitar los territorios libres indígenas de los dominados por las élites españolas y, posteriormente, criollas.

25 ›

Por otro lado, diversos pueblos indígenas, antes de 1810, vivían aún en núcleos poblacionales,

relativamente pequeños, conocidos como “pueblos de indios”, creados por la administración colonial. En algunos casos, estos pueblos de reducción incluían, además de personas marcadas como “indios” bajo la óptica colonial, población de las castas, de origen africano, y españoles pobres. En Córdoba, existían, a principios del siglo XIX, al menos nueve pueblos de indios reconocidos estatalmente, como aseveran Tell y Castro Olañeta (2011). Si bien, a grandes rasgos, no se diferenciaban de otras poblaciones rurales, mantenían una estructura colonial en la que contaban con alcaldes indígenas, caciques, regidores indígenas, cabildos indígenas y otras instituciones administrativas similares. No obstante, esta “etnoburocracia” operaba bajo la atenta vigilancia del cabildo de la ciudad, enteramente dominado por la élite (Reyna, 2023). Finalmente, para 1810, existía un gran contingente de indígenas que vivían en centros urbanos o en áreas rurales, y que se dedicaban a la ganadería, a los tejidos o a la industria del cuero, por citar algunos ejemplos; y que vivían mezclados en una sociedad abigarrada y con marcadas jerarquías socio-étnicas.

A grandes rasgos, y sin olvidarnos de los dinámicos mestizajes que, desbordando la lógica clasificatoria de la administración colonial, per-

mitían observar procesos de (des)marcamientos étnicos que tendían a desestabilizar la capacidad de categorizar de los funcionarios, este era el panorama de las sociedades indígenas que heredó el incipiente Estado que comenzó a construirse en 1810. A partir de entonces, y cortado el vínculo político con España, la naciente élite que construía el Estado argentino, empezó a percibir el legado y las herencias coloniales, entre ellos la población indígena, como un "problema" a resolver, puesto que se debía definir una nación en términos occidentales. Esto ocurrió a pesar de iniciativas integracionistas como las de Castelli, Monteagudo y Belgrano, que pronto cayeron en el olvido.

Para esta élite –y en términos de continuidad, aún hoy para la clase dirigente– los indígenas eran una rugosidad frente a la modernidad que se quería instalar. Es por ello que se fueron ensayando diferentes respuestas que iban desde el integracionismo y el asimilacionismo –prácticas establecidas desde una mirada evolucionista y paternalista que alentaban a que las masas indias se "blanqueen y civilicen"–, hasta el franco exterminio.

27 ›

Iniciado el periodo republicano, en Córdoba, por ejemplo, muchos “pueblos de indios”

poseían u obtuvieron con posterioridad a 1810, títulos comunitarios de tierras de origen colonial, que los hacían poseedores de extensas parcelas que trabajaban mancomunadamente. Esos terrenos pasaron a ser concebidos como tierras ociosas, con titulaciones precarias, y debían ser expropiados a sus legítimos herederos para conformar un régimen de tierras capitalista. Asimismo, y siguiendo con los ejemplos, muchos “pueblos de indios” contaban con instituciones de representación propias, como el cacicazgo y el cabildo indígena ya nombrados, que incluso habían sido reconocidos en la primera época republicana, y que servían para defender los intereses indios en términos legales. Pero con el correr de los años, comenzaron a ser desconocidos y desarticulados por un régimen republicano, de corte liberal, que sancionaría una Constitución Nacional excluyente en 1853, y que no podía observar su propio colonialismo interno. Lo mismo ocurrió con las grandes extensiones de territorio más allá de las fronteras del sur y del Gran Chaco, que, después de las punitivas campañas (1878-1885 y 1885-1924, respectivamente), pasarían a ser parte del territorio argentino.

28 ›

No obstante, ninguno de estos avances que fueron en detrimento de la soberanía indígena

se producía en un vacío, en términos de construcción de sentido común. Se fue creando una narrativa racista, basada en la supuesta superioridad de la "civilización" sobre la "barbarie", que terminó de legitimar el avance sobre las tierras y sobre las diversas instituciones nativas. Este proceso le permitió al Estado argentino incorporarse al mercado capitalista mundial como un país agroexportador y producir un discurso que invisibilizó y silenció los reclamos de los diversos pueblos indígenas ante esta coyuntura tan compleja. Como colofón, grandes contingentes de indígenas desplazados de sus territorios llenaron las ciudades y el campo como mano de obra barata, ingresando al siglo XX escondiendo estratégicamente su identidad.

No fue sino hasta la recuperación de la democracia en 1983 que el Estado argentino comenzó a tomar medidas para la visibilización, reparación y gestión de este “problema” persistente. En 1985, la Ley 23.302 crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), y declara de interés nacional el apoyo a los pueblos aborígenes. Esto, sin dudas, se constituyó en uno de los antecedentes de la reforma constitucional de 1994, en la que, gracias al abogado colla Eulogio Frites y al movimiento indígena organizado, se incorporó el artículo 75, inciso 17. Este artículo

estableció un nuevo parteaguas jurídico, obligando al Congreso a reconocer la “preexistencia étnica y cultural”, “el respeto a la identidad”, “el derecho a una educación bilingüe e intercultural” y “la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan”. Este nuevo artículo reemplazó al anterior (artículo 67, inciso 15, de la Constitución de 1853), el cual establecía que el Congreso debía “proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo”.

Este cambio de paradigma marcó un hito fundamental en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas que, a primera vista, es un avance. No obstante, desde aquel momento, el Estado argentino, más allá de las diferencias entre las gestiones y colores políticos, fijó un itinerario étnico hegemónico; es decir, un sendero que, entre múltiples posibilidades que abría la coyuntura, se impuso a la mayoría de las poblaciones indígenas contemporáneas y del que pocas veces se analizan sus consecuencias.

Esta etnopolítica fue producto y reflejo, a su vez, de un modelo único de reconocimiento y gestión de la alteridad indígena, aprisionado por conceptos multiculturales que empezaron a

tratar a los pueblos nativos como si fueran parte de un mismo grupo homogéneo en términos históricos y culturales, sin diferencias ni fricciones propias, y, menos aún, sin capacidad para producir categorías y conceptos específicos propios, emanados desde sus bases y tradiciones, para nombrar esta apertura histórica.

De esta manera, este paradigma epocal, encerrado y adornado por esos conceptos multiculturales que nutrían un vocabulario disruptivo por entonces (cuyo basamento eran los derechos universales del hombre), no solo fue estimulado y propuesto por diversas administraciones estatales de nuestra región, sino, también, por la academia y por organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o el Banco Mundial (BM), entre otros. Producto de ello, términos como “diversidad cultural”, “pluralismo”, “multiculturalidad”, “interculturalidad”, “comunidad indígena” (o el mismo “pueblos originarios”) y otros similares –enmarcados en prácticas de reivindicación, valores democráticos post-dictaduras e instrumentos jurídicos– se han convertido en los conceptos claves, acordes y políticamente correctos, para abordar la “cuestión indígena”, existiendo escasos momentos en que se renue-

ve la discusión sobre cómo se nomina, y por ende, bajo qué criterios el Estado administra la otredad.

En ese sentido, urge enfatizar que las categorías de este nuevo vocabulario multicultural en boga, no son para nada inocentes e inocuas. Por el contrario, los conceptos “panindios” propuestos (que establecen restrictivamente una indianidad normada, establecida bajo criterios universales) prescriben formas otras de ser indígena, de interrelación étnica, de gestión territorial y de recursos, y de proyección al futuro. La incorporación y gestión de la diversidad, como asevera Katser (2014), no deja de estar sujeta a la trama colonial de la modernidad. Ejemplo de ello es que para la tramitación de las personerías jurídicas de las comunidades, la última palabra, en relación a si esa grupidad pertenece o no a un determinado pueblo aborígen, la tienen “técnicos” no indígenas del INAI, que en muchos casos, no poseen formación antropológica e histórica.

Lo que queremos destacar es que este paradigma constitucional a pesar de varias décadas de vigencia, no ha logrado resolver ninguno de los problemas estructurales que atravesamos las poblaciones indígenas, no sólo en Argen-

tina, sino a nivel continental. La desigualdad, la pobreza, la falta real de acceso al territorio, al trabajo digno, a la vivienda, a la justicia, a la autonomía política, como así la intrínseca negación de garantizar al menos simetría para establecer el mentado “diálogo entre culturas”, han sido resignados y relegados por esta política de “reconocimiento”, sin empoderamiento. La derogación de la Ley de Emergencia Territorial 26.160, en vigencia desde 2006 hasta 2024, es un fiel ejemplo de ello, como así también la constante negación de aplicar seria, coherente y sistemáticamente la Consulta Libre, Previa e Informada (ratificada y puesta en vigencia por la Ley Nacional 24.071 desde el año 2000), cuando existen emprendimientos que afecten las tierras o materialidades indígenas.

La tracción de los derechos indígenas, como también las categorías “panindias” propuestas, en última instancia, eluden el cuestionamiento al sistema capitalista y, lo que tal vez es más preocupante, han hecho mella entre las propias sociedades indígenas. Como ha expresado sagazmente Claudia Zapata Silva (2019), este modelo de gestión de las sociedades indígenas, inscrito en una perspectiva hegemónica, “pone en sintonía a un número importante de nuestros Estados nacionales con las lógicas actua-

les de acumulación del capital” (p. 18). En este contexto, cuando las bases indígenas radicales y desobedientes desafían y superan las normas y significados establecidos para lo comunitario y la identidad indígena (especialmente con reclamaciones territoriales que ponen en crisis los imaginarios panindígenas o la propiedad privada , fundamento del capitalismo), el poder reacciona con discursos deslegitimadores. Basta con ver cómo los grandes medios hegemónicos abordan la "cuestión indígena" en estos conflictos: los acusan de ser "indios falsos", de "auto-percibirse originarios", de ser "solo mestizos", o "meros descendientes y oportunistas", buscando sembrar sospechas sobre su autenticidad y sus demandas.

En este sentido, mientras no se tense radicalmente lo instituido (sea el Estado, la nación, o el capital) o lo imaginado en términos exotizantes (aquella indianidad de colores que debe diferenciarse en términos raciales y culturales) podemos todos cargar con nuestras diferencias, pues esa autoafirmación entra dentro de los cánones de lo hegemónico. Esta interpelación a la indianidad normada en la Constitución Nacional es un tipo de señalización que cuestiona el contenido de las representaciones instituidas, pero también “su funcionalidad política respecto de

un modelo que no logra materializar de manera satisfactoria sus promesas de reconocimiento” (Zapata Silva, p. 80).

El fracaso de esta materialización se evidencia constantemente en el plano territorial y judicial. Un caso reciente que ilustra esto es el fallo que ordenó a la Lof mapuche Paichil Antriao, de Neuquén, a “devolver” tierras al empresario y ex basquetbolista Emanuel Ginóbili. Este ejemplo se suma a la larga lista de conflictos irresueltos que demuestran la ineficacia del reconocimiento constitucional, llevándonos a preguntar, como hemos hecho en otro lugar, sobre la realidad que enfrentan otras comunidades: “¿Acaso hubo justicia con el caso Pluma Blanca? ¿Se ha devuelto la Casona comechingón a la Comunidad urbana de La Toma? ¿La autovía de Punilla ha frenado su avance sobre el territorio ancestral de la Comunidad de Las Tunas?...” (Bompadre y Reyna, 2024, p. 4).

En síntesis, la etnopolítica post-1994 se ha vuelto una herramienta colonial de dominación sutil y de baja intensidad, que se propone “cambiar para que nada cambie”. El Estado impone categorías de reconocimiento que encorsetan la trayectoria, la agencia política y la potencialidad de los pueblos indígenas, invisibilizando la

multiplicidad de itinerarios étnicos posibles, y descartando otras formas legítimas de conceptualizar y comprender el ser indígena. Esta estrategia, que es afín a los intereses capitalistas nacionales, al reducir la complejidad histórica a etiquetas administrativas, desvía la atención de la verdadera urgencia: la persistencia de los problemas estructurales como la precariedad territorial, la marginación económica y la discriminación sistemática; perpetuándose un ciclo de exclusión que mantiene intactas las desigualdades históricas.

Referencias

Bompadre, J. M. y Reyna, P. (2024), “Piense, excelencia, tantos años aquí y no ha aprendido nada”. A propósito del colonialismo del estado cordobés en relación a los pueblos indígenas. *Cuadernos De Coyuntura*, 9 (continuo), 1-9. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/CuadernosConyuntura/article/view/47154>

Constitución de la Nación Argentina. (1994)

Katzer, L. (2014). La colonialidad etnopolítica entre sus restos. Lectura desde la espectropoética. En L. Catelli y M. E. Lucero (ed.), *Materialidades (pos)coloniales y de la (de)colonialidad latinoamericana* (pp. 22-31). Universidad Nacional de Rosario.

Reyna, P. S. (2023). *Entre renaceres, autovías y títulos comunitarios de tierras: Una aproximación a la Historia Indígena de Cosquín (1573-2023)*. Universidad Provincial de Córdoba Edi-

ciones. <https://editorial.upc.edu.ar/wp-content/uploads/sites/7/2024/06/Entre-renaceres-autovias-y-titulos-comunitarios-de-tierras.-Digital.pdf>

Tell, S., & Castro Olañeta, I. (2011). El registro y la historia de los pueblos de indios de Córdoba entre los siglos XVI y XIX. *Revista del Museo de Antropología*, 4(1), 235–248.

Zapata Silva, C. (2019). *Crisis del multiculturalismo en América Latina*. Editorial Universitaria; FLACSO Ecuador.



ROCÍO LOZA SERRA

Abogada (UNC).

Trabaja en investigación en derechos y políticas públicas ambientales, con participaciones en proyectos radicados en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (UNC) y en el Instituto de Derecho Ambiental (UCC), así como en proyectos de iniciativa privada.

Ejerce la profesión de manera autónoma en litigio, asesoramiento y consultoría jurídico ambiental.

**LA TRAMPA DEL RECONOCIMIENTO: PUEBLOS
INDÍGENAS Y LA ILUSIÓN DEL ESTADO DE
DERECHO.** Sobre el artículo 75 inc. 17 de la
Constitución Nacional Argentina

*“Las herramientas del amo nunca
desarmarán la casa del amo”.**

El artículo 75, inciso 17, que reconoce los derechos de los pueblos indígenas que habitan el territorio de Argentina, se incorporó con la reforma constitucional de 1994. Anteriormente, en el texto original de la Constitución de 1853, se encontraba el artículo 67, inciso 15, que asignaba como deber del Congreso “proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo”.

La reforma, con un enfoque diferente —en tanto reconoce la preexistencia de los pueblos

40 ›

*Audre Lorde, de comentarios hechos en el panel *Lo personal es político*, en octubre de 1979 y publicado luego como ensayo en la compilación *Sister Outsider: Essays and Speeches*, de 1984. Traducción publicada por la editorial Vidas Acéfalas, Córdoba, 2022 .

indígenas y sus derechos a mantener la cultura, identidad y modos de vida, incluso en términos de disponibilidad territorial— fue influenciada desde el ámbito internacional, en particular por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales (1989), ratificado por Argentina unos años después (Ley 24.071 del año 1991), así como por diversas discusiones, declaraciones, convenios, tratados y jurisprudencia internacionales emanados del marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

A su vez, los debates parlamentarios contaron con la participación y la mirada de autoridades y organizaciones indígenas que venían reclamando el reconocimiento y respeto de sus derechos, así como, en algunos casos, una mayor autonomía.

En ese marco, una primera lectura del artículo nos muestra, necesariamente, un avance en cuanto al modo de reconocer a los pueblos indígenas y, a su vez, plantea un desafío, tanto para la Nación como para las provincias: reglamentar los derechos receptados y compatibilizarlos con el derecho tradicional de origen romano,

en particular respecto del reconocimiento de la propiedad comunitaria indígena.

Sin embargo, una lectura más profunda, actual y contextualizada nos lleva a preguntarnos si dicha recepción no ha implicado un modo más sofisticado de alcanzar aquella “pacificación” de la antigua redacción de 1853, esta vez mediante una pacificación *derechohumana*, propia de un Estado de derecho.

En las experiencias prácticas podemos observar cómo el mismo Estado —sea nacional o provincial— se convierte, a su vez, en juez y parte, o en juez, garante y defensor de la contraparte —siempre, escarbando un poco, de intereses y capitales transnacionales—.

Para retratar esta hipótesis, podemos tomar el caso de Córdoba y la megaobra denominada “Autovía de Punilla”, que afectó gravemente el territorio de una comunidad indígena. En el conflicto suscitado a raíz de ese proyecto, puede observarse la interacción fraternal entre:

1) El interés transnacional: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Andina de Fomento (CAF), quienes impulsaron y financiaron la autovía como parte de la Iniciativa

para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), tal como se reconoce en el mismo estudio de impacto ambiental aprobado por la provincia de Córdoba luego del procedimiento administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental (con audiencias públicas no vinculantes y sin participación previa, particularmente prevista, de las comunidades indígenas). Cabe mencionar que el plan IIRSA es un proyecto de planificación territorial internacional que tiene como uno de sus objetivos la creación de un corredor bioceánico y la mejora de la infraestructura para permitir la extracción y transporte de bienes naturales de Sudamérica hacia los mercados globales¹.

2) El interés estatal: tanto del Estado nacional como del provincial, que frenaron, “cajonearon” y dilataron los trámites de las comunidades indígenas en los que se solicitaba su reconocimiento, hasta tanto la obra estuvo irreversible-

1. Los mapas del Plan IIRSA pueden verificarse en: https://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_anexo2_proyectos_api_mapas.pdf y, en particular, sobre el eje Mercosur-Chile, donde se menciona concretamente el “Mejoramiento de la conexión Córdoba - Patquía (Ruta Nacional N° 38) y by-pass al norte de las sierras de Córdoba (AR): https://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb10_seccion_iv_eje_mercosur_chile.pdf y http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=978

mente realizada. Esto ocurrió tanto por parte del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), como del Consejo de Comunidades de Pueblos Indígenas de la Provincia de Córdoba (CPI), que —vale remarcar— fue creado por la Ley Provincial N.º 10.316 en el año 2015 y forma parte de la estructura del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la misma provincia, por lo que su independencia y autonomía se ven seriamente limitadas.

3) El empresariado local: la empresa Caminos de las Sierras S.A., proponente del proyecto de autovía, que —aunque en ninguna ocasión se reconoce— es una empresa provincial, con más del 50 % de las acciones en manos del gobierno de la provincia de Córdoba. Este aspecto es importante ya que, como parte del procedimiento legal administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental, es la propia provincia la que tiene a su cargo controlar a su propia empresa proponente.

4) La Justicia: los diferentes tribunales del poder judicial local y federal, intervinientes tanto en los juicios de expropiación iniciados por Caminos de las Sierras, como en amparos y recursos ambientales interpuestos a favor de los derechos ambientales y culturales, avalaron el avance de la obra sin medidas cautelares efecti-

vas. En algunos casos, incluso, exigieron la acreditación del reconocimiento y otorgamiento de la personería jurídica de la comunidad indígena por parte del mismo Estado que promovía la autovía, como requisito previo para el reconocimiento de su legitimidad procesal.

Resta mencionar que la normativa cordobesa que regula el proceso de expropiación (Ley provincial N° 6.394, del año 1980), al igual que la nacional (Ley Nacional n° 21.499, del año 1977), ambas sancionadas durante la última dictadura militar y, a pesar de eso, con plena vigencia actual, no prevén de ninguna manera la particularidad de los territorios indígenas ni los reconocimientos constitucionales del art. 75 inc. 17. Por lo tanto, en la práctica concreta, la expropiación “por causa de utilidad pública” se encuentra por fuera de la prohibición de enajenar, transmitir y ser susceptible de gravámenes o embargos que estipula el artículo.

Cabe remarcar que esa “utilidad pública”, en la mayoría de los casos, es una forma de traducir en términos de plataformas políticas de obra pública, los intereses extractivistas del mercado y de los actores globales y transnacionales. Igualmente, debe tenerse presente que la misma Constitución, como conjunto contradictorio

y complejo de intereses, valores y objetivos, permitiría avalar esa postura, sin ir más lejos, desde el inciso inmediatamente siguiente al aquí analizado, que dispone: “Corresponde al Congreso: (...) 18. Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo” (Constitución Nacional, art. 75, inc. 18).

A ello se suma que la jurisprudencia internacional —por ejemplo, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos— sobre casos de megaobras que afectaron territorio indígena, jamás llega a reconocer la posibilidad concreta y expresa de que un pueblo o comunidad indígena pueda negarse efectivamente a la intervención. En otras palabras, lo único que se reconoce, derivado de la obligación de la “consulta libre, previa e informada” (Convenio 169 de la OIT), es

la posibilidad de que las comunidades indígenas —previamente reconocidas por el Estado— integren procesos participativos —previamente estipulados—, en los que la obra sea aceptada, en el mejor de los casos, con unas u otras condiciones, pero nunca rechazada de plano, sin importar el alcance de sus impactos ambientales y culturales.

Entonces, ¿dónde está la trampa? Por un lado, el artículo 75, inciso 17, aunque reconocido en algunos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como operativo (CSJN, “Comunidad Mapuche Paynemil c/ Provincia del Neuquén”, año 2000; “Salas, Dino y otros c/ Salta”, año 2009; “Comunidad Indígena Lhaka Honhat c/ Formosa”, año 2020), en la práctica deviene programático, es decir, requiere de un ejercicio expreso de la Nación y las provincias —en tanto atribuciones concurrentes— para reglamentar y hacer efectivos los derechos reconocidos.

De ese modo, la autonomía de los pueblos indígenas queda supeditada al marco de derechos que el Estado acepte darles, mientras que, como es sabido, todo lo que se procure reclamar por fuera de ese estrecho marco será tildado de delictivo, criminal o incluso terrorista, facilitándose ese objetivo con el reconocimiento formal de las comunidades y sus autoridades.

Por otro lado, los casos que se han dado nos invitan a preguntarnos: ¿el Estado somos todos? ¿Qué puede garantizar el Estado cuando la lucha se da, obligadamente, contra el propio Estado? ¿Es el Estado bueno, pero a veces —tantas veces— manejado por personas malas? ¿En qué lugar se ven subordinadas las personas, comunidades, pueblos y organizaciones en una organización política centrada fuertemente en la figura del Estado? O, en otras palabras, ¿sobre qué se asienta, como un yunque, ese Estado omnipresente, protector, benigno —inexistente— al que, desvinculados de toda realidad, llamamos “de derecho”? Y, en fin, ¿a quiénes sirve el Estado y el derecho?, ¿a quiénes responde?, ¿qué intereses y programas está llamado a garantizar en el territorio?

Por último, en pos de una apertura de horizontes de sentido, miradas críticas y posturas creativas, invitamos a leer *La liebre*, de César Aira: ficción fantástica, surrealista y, a la vez, potente y reveladora, situada en una época contemporánea tanto a Rosas como a la existencia de pueblos indígenas entendidos obligadamente, por su propia persistencia, como actores políticos autónomos de relieve. Esa perspectiva, así como la historia que contiene, permiten pensar que la clave de la autonomía no está tan-

to en el reconocimiento, aceptación e incorporación sin condiciones (por parte de los pueblos indígenas) a la Nación, sino quizás, en el conocimiento profundo del territorio y sus distintas dimensiones, donde la liebre —el enigma— no se revela, no se entrega, y es la llave que permite la interacción con los Estados de un modo político y potente.

Bibliografía sugerida para profundizar

Arballo, G. (2022). *Brevísimo curso de derecho para no abogados*. Editorial Siglo XXI.

Caminos, P. (2025). *Teoría e ideología constitucional*. Praxis Jurídica Ediciones.

Gargarella, R. (Coordinador). (2011). *La Constitución en 2020*. Siglo XXI.

Gargarella, R. (2020). *La derrota del derecho en América Latina*. Editorial Siglo XXI.

Lasalle, F. (2012). *¿Qué es una Constitución?* Editorial Ariel.

Lozano, M.P., Terragno, M.M. y Censi, L. (Coordinadoras). (2022). *Derecho laboral feminista*. Editorial Mil Campanas.

Nino, C. (2021). *Fundamentos del derecho constitucional*. Ediciones Astrea.



CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

Desde hace algunos años, en Córdoba y en el resto de Latinoamérica, el 11 de octubre se lleva adelante un contrafestejo, “el último día de libertad”, promovido por las organizaciones indígenas como una manera de reivindicar la memoria, la resistencia y los derechos de los pueblos que nunca dejaron de habitar este territorio desde antes de llegada de los conquistadores españoles.

UFC editorial
universitaria