



PRÓRROGA DE LA
LEY DE EMERGENCIA
TERRITORIAL INDÍGENA

■ **26.160**

LA PRÓRROGA DE LA LEY DE EMERGENCIA TERRITORIAL INDÍGENA

26.160 ES UN IMPERATIVO DE DERECHOS HUMANOS



La población indígena en la Argentina fue sistemáticamente negada y excluida a lo largo de la historia del país. Durante la época de la colonización, y especialmente con la serie de campañas militares llevadas a cabo, se produjo el exterminio de una gran parte de los pueblos indígenas¹. Por la usurpación de sus territorios a partir del siglo XIX y el despojo de sus tierras y recursos, los indígenas fueron condenados a vivir en situaciones de extrema pobreza, lo que derivó en otras formas de exclusión social².

La mayoría de las comunidades indígenas del país **no cuentan con un “reconocimiento legal de sus tierras acorde a sus formas de uso y ocupación tradicional”** y esto deriva de la “desposesión histórica de grandes extensiones de sus tierras por estancieros y por la presencia de empresas agropecuarias, petroleras y mineras”³; o de la superposición de parques nacionales y áreas protegidas sobre áreas habitadas o utilizadas por pueblos indígenas⁴.

La Constitución Nacional Argentina de 1994 reconoce en su artículo 75 “la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas” y señala que debe garantizarse “la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que ocupan, y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano”. Argentina además ha ratificado varios instrumentos internacionales fundamentales para los pueblos indígenas, como el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y adoptado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas⁵.

Estos instrumentos consagran la obligación de los Estados firmantes a implementar mecanismos eficaces que respeten y promuevan los derechos de los pueblos indígenas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene dicho que los Estados se encuentran obligados a delimitar, demarcar y titular las tierras que corresponden a las comunidades indígenas y que mientras ello no se realice los Estados deberán abstenerse de realizar o tolerar actos que afecten la existencia, el uso o el goce de los bienes ubicados en las regiones en donde habitan y realizan sus actividades los pueblos indígenas⁶.

LEY DE EMERGENCIA TERRITORIAL: LEY 26.160

La ley 26.160 fue sancionada a fines del año 2006 con el objetivo de relevar las tierras ocupadas por las comunidades indígenas a lo largo del territorio nacional, una de las principales obligaciones que el Estado argentino ha contraído al reconocer los derechos de los pueblos originarios. La norma suspende los desalojos de las tierras ocupadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y establece la realización del relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas, cuya dirección pone a cargo del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

de los pueblos indígenas. Pese a no ser un tratado ratificado por los Estados, fue adoptada por una aplastante mayoría de 143 estados, de todas las regiones del mundo, y como instrumento universal de derechos humanos, obliga moral y políticamente a todos los estados miembros de la ONU a la plena aplicación de su contenido. Por lo demás, la Declaración clarifica y confirma derechos que ya son formalmente legalmente vinculantes y aplicables a los pueblos indígenas.

⁶ Caso “Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingi vs. Nicaragua”, sentencia del 31 de agosto de 2001. El texto completo se encuentra en la sección jurisprudencia de la página de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, www.corteidh.or.cr

1 ONU, Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, 2012, pág. 4.

2 Secretaría de Derechos Humanos. Pueblos Originarios y Derechos Humanos, 2011, pág. 3.

3 ONU, Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, 2012, pág. 7.

4 ONU, Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, 2012, pág. 12.

5 Aunque la Declaración no crea ningún nuevo derecho en el derecho internacional, es el más completo de los instrumentos que tratan

¿A QUIENES SE RELEVA?

De acuerdo a la ley 26.160 y a su decreto reglamentario N° 1122/07, el relevamiento abarca a las comunidades indígenas registradas en el INAI o en los organismos provinciales competentes y también a aquellas que sin haber registrado su personería pertenezcan a un pueblo indígena preexistente. Esto es, **todas aquellas comunidades que pese a no contar con reconocimiento oficial, cumplen con todos los requisitos para ser consideradas como sujeto indígena.**

LOF CAMPO MARIPE

La comunidad lof campo maripe, por ejemplo, ha quedado por fuera del relevamiento de la 26.160 Y ha tenido que articular para lograr avanzar en un relevamiento provincial, el cual, una vez concluido, ha sido arbitrariamente desconocido por la provincia de neuquén.

¿EN QUÉ CONSISTE EL RELEVAMIENTO?

El relevamiento es una constatación de donde están asentados los pueblos indígenas que consiste en: relevar la organización comunitaria y los aspectos socio-productivos; verificar la ocupación actual, dar cuenta de los antecedentes sobre tenencia de la tierra y ocupación de los predios; de la mano de las comunidades, relevar los territorios y volcarlos en un “mapa”. Luego se elabora un dictamen con la conformidad del pueblo en el que se respalda esta información.

¿QUÉ PASA LUEGO DEL RELEVAMIENTO?

La Ley, pese a que tiene limitaciones evidentes, ya que no reconoce ni avanza en la titulación de tierras, constituye un paso previo positivo muy importante para que las comunidades indígenas puedan identificar su territorio y puedan obtener los títulos de propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan. Es preciso que Argentina avance en el reconocimiento legal de la propiedad comunitaria, a través de la entrega de títulos de propiedad colectiva de las tierras que tradicionalmente ocupan, respetuosos de las lógicas y costumbres indígenas.

¿CUÁL ES EL ESTADO DE SITUACIÓN DEL RELEVAMIENTO?

Según información proporcionada por el Estado, hay 1532 comunidades identificadas en la actualidad por el Programa Nacional de Relevamiento Territorial Indígena (RETECI). De ese número, han iniciado el proceso de relevamiento **759 comunidades, esto es, apenas un 49% del total.**

De ese parcial total (759), **solo 459 comunidades** cuentan “con resolución”, que el INAI identifica como relevamientos “culminados”, y en relación a los cuales, “en los casos que corresponda, reconoce la ocupación actual, tradicional y pública”. Pese a estar concluidos en la práctica, si bien se elabora una “carpeta” con todo el material, no solo no se avanza en la titulación ni entrega de títulos, sino que muchas veces siquiera se conoce el destino de esas carpetas.

ESTADO EXPEDIENTE/ CARPETA TÉCNICA	CANTIDAD DE COMUNIDADES
Con Resolución	456
En circuito de Resolución	57
En Evaluación de Monitoreo	82
En Gabinete INAI	69
En gabinete ETO	11
En suspensión transitoria	80
En circuito de suspensión transitoria	4
TOTAL	759

Fuente: INAI 2016

CASO POTAE NAPOCNA NAVOGOH (LA PRIMAVERA), EN FORMOSA



Llama la atención, en este sentido, que comunidades que han denunciado el proceso de relevamiento, y han dejado de participar en este, como el de la comunidad del pueblo qom, Potae Napocna Navogoh (La Primavera), en Formosa, estén identificadas en el listado del INAI como “con Resolución”. Esta experiencia ha sido particularmente llamativa puesto que el procedimiento violó los derechos humanos de la comunidad ⁷.

⁷ Durante 2014, el ICA de Formosa y el INAI realizaron el relevamiento territorial en el marco de la ley 26.160. Sin embargo, en dicho proceso no se respetó el derecho a la consulta y la participación, ya que no hubo ninguna instancia destinada a permitir la participación de la

Durante 2017 el Estado ha previsto un relevamiento de 150 comunidades⁸; esto es apenas el **9,79 % del total de comunidades registradas**. Lo que deja por fuera a por lo menos **623 comunidades que aun no han atravesado ningún proceso y las 303 que aun no lo han concluido**.

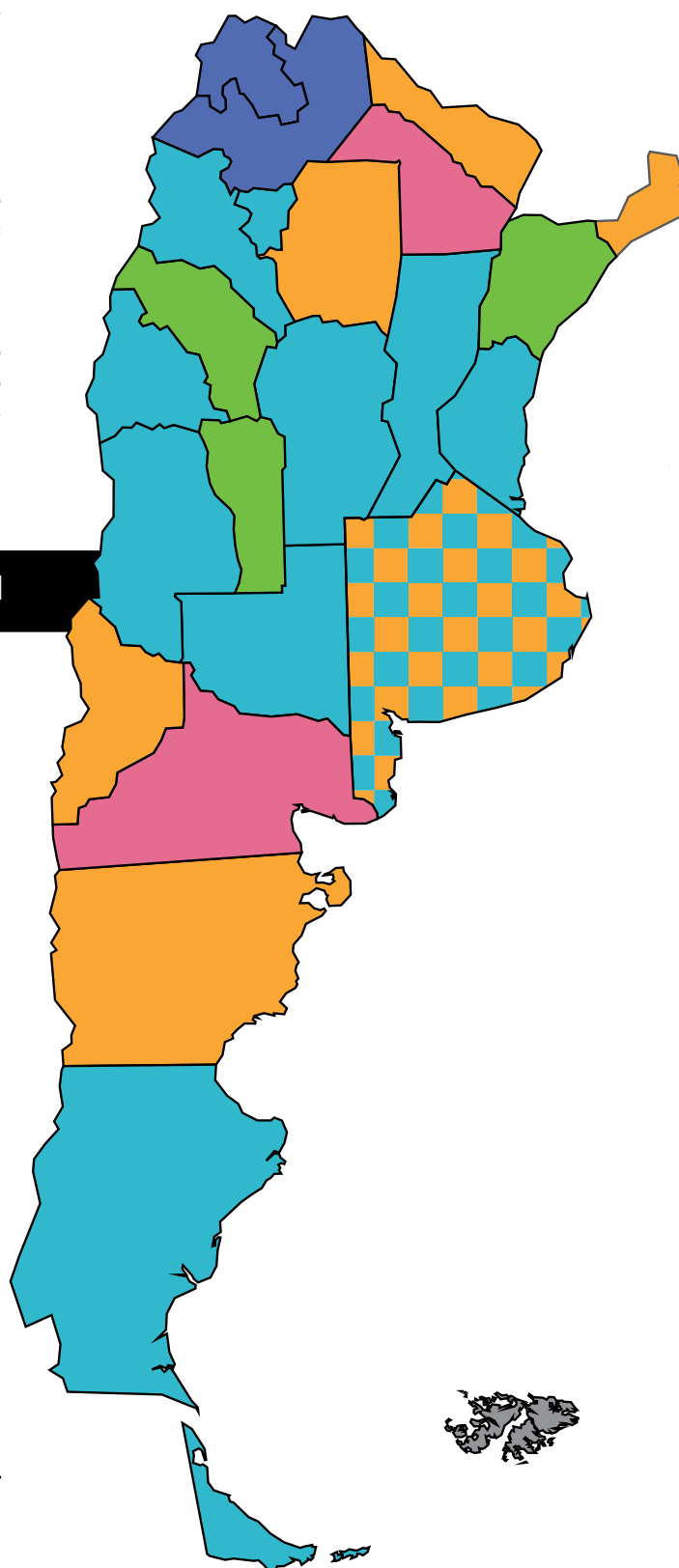
Así, si sumamos las 303 comunidades que aun no han visto concluido el proceso y las 623 comunidades que aun no han sido relevadas al menos **926 comunidades de las registradas -el 60%- quedarán a la deriva** de no prorrogarse la norma y verán su posibilidad de ver relevado su territorio.

A ello, debe sumarse el universo de comunidades que no han sido inscriptas en el RENACI. Consultado el organismo respecto a las cifras de comunidades con solicitudes pendientes y/o rechazadas, la respuesta ha sido que al Programa RETECI no cuenta con esta información sistematizada.



Situación del relevamiento a nivel nacional

- **Provincias con relevamientos en ejecución:** Chaco y Río Negro.
- **Provincias con convenio específico recientemente celebrado:** Jujuy y Salta.
- **Provincias a continuar con el relevamiento territorial:** Buenos Aires (Pueblo Mapuche), Chubut, Formosa, Misiones, Neuquén y Santiago del Estero.
- **Provincias a iniciar el relevamiento territorial:** Corrientes, San Luis y La Rioja.
- **Provincias con relevamiento culminado según comunidades identificadas en el listado inicial:** Buenos Aires (Pueblos Toba, Guaraní, Mocoví y Kolla), Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán*.



comunidad en el relevamiento, respetando sus procesos e instituciones internas. El procedimiento, además, desconoció las características propias de la comunidad indígena Qom Potae Napocna Navogoh en lo relativo a su relación, uso y goce de su territorio, ya que no tuvo en cuenta ni el croquis ni las narrativas donde los indígenas describieron los lugares en que desarrollan sus proyectos de vida acorde a su ontología y necesidades. El resultado fue que se excluyó del territorio reconocido como de ocupación tradicional al lugar de vivienda de 17 familias, incluyendo la del cacique de la comunidad, Félix Díaz.

8 Amnistía Internacional. Pedido de acceso a la información pública, Expediente NO-2017-00323807APN-INAI#MJ, de fecha 9 de enero de 2017

* Según datos provistos por el RETECI, el estado de situación del relevamiento territorial a mayo de 2016. Es de remarcar que esta información recupera solo el universo de 456 comunidades.

Es de subrayarse que provincias con elevados niveles de conflicto – Chubut, Formosa, Neuquén, Río Negro, Salta– no se encuentran dentro del grupo de provincias con el relevamiento finalizado.

PRESUPUESTO: RECURSOS QUE PERMITAN AVANZAR EN EL RELEVAMIENTO

Es necesario que se cree un nuevo Fondo Especial de acuerdo a lo que establece la Ley 26.160 de la mano de la prórroga de la norma, para poder llevar adelante el relevamiento completo.

En el año 2006 se destinó la suma de \$ 10.000.000 por año, durante los tres años siguientes, término que se suponía que iba a durar el programa para realizar el relevamiento. A fines del año 2009, como los plazos no habían sido cumplidos, la nueva ley, N° 26.554, que prorrogó la suspensión de desalojos y la realización del relevamiento hasta el 23 de noviembre de 2013 destinó \$ 10.000.000 adicionales por cada uno de los tres años posteriores a su sanción. En ese mismo año, la norma fue nuevamente prorrogada, delegándose en el Poder Ejecutivo Nacional la asignación de las partidas necesarias para el Fondo Especial.

Consultado en enero de este año, el INAI se limitó a indicar que había ejecutado la suma de 72.883.793,58 millones de pesos destinados a 12 provincias a través del sistema de relevamiento descentralizado. Este monto deja por fuera los fondos ejecutados para el relevamiento realizado de forma centralizada por el INAI ⁹. **Es preciso que el INAI detalle y transparente los gastos ejecutados y rinda cuentas** frente a las experiencias previas en donde los noveles de sub-ejecución han incluso merecido una auditoría por parte de la Auditoría General de la Nación ¹⁰.

¿PORQUE ES IMPORTANTE A LEY 26.160?

- La Ley de emergencia territorial constituye un nuevo reconocimiento de la obligación del Estado de generar procesos participativos con la finalidad de reconocer la propiedad de territorios a las comunidades indígenas en Argentina
- La Ley constituye un paso previo para que se pueda determinar la ubicación geográfica de las comunidades indígenas, delimitar el territorio que ocupan y narrar la historia del uso y ocupación de ese territorio.

⁹ Amnistía Internacional. Pedido de acceso a la información pública, Expediente NO-2017-00323807APN-INAI#MJ, de fecha 9 de enero de 2017

¹⁰ Auditoría General de la Nación, Informe de Auditoría, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Programa 16 - Atención Y Desarrollo de Pueblos Indígenas. El informe se encuentra disponible en http://www.agn.gov.ar/files/informes/2012_083info.pdf.

- La 26.160 constituye un paso necesario para que luego las comunidades indígenas puedan avanzar en los procesos de reivindicación y titulación comunitaria de sus territorios
- La norma es un paso en la dirección correcta para brindar seguridad jurídica a las comunidades indígenas
- La ley 26.160 brinda una herramienta de resistencia a las comunidades indígenas para frenar desalojos injustos de los territorios hasta tanto no se culmine el relevamiento
- La Ley permite reforzar la necesidad de incorporar esta agenda en la política pública estatal.
- La norma promovió una identidad en las luchas de los pueblos indígenas y demandas comunes sobre el territorio

¿PORQUE ES NECESARIA LA PRÓRROGA DE LA LEY?

La prórroga de la Ley se impone frente al estado de situación actual que expone un universo extenso de comunidades que no cuentan con el relevamiento realizado.

- Hay al menos **623 comunidades** registradas sin relevar. Éste, incluso, constituye un dato parcial que, de acuerdo a lo informado por el INAI, varía y se amplía a medida que se avanza en el proceso de registro de comunidades.
- Asimismo, **303 comunidades** no han visto concluido el proceso de relevamiento.
- Hay al menos **13 provincias** que, o bien no hay iniciado el proceso de relevamiento, o bien el relevamiento está aún en proceso.
- El **60% de las comunidades registradas por el INAI quedarán** a la deriva de no prorrogarse la norma y verán trunca su posibilidad de ver relevado su territorio.

- La finalización de esta ley dejaría a las comunidades sin resguardo ante la posibilidad de ser desalojadas.

El INAI públicamente ha informado que en el mes de Agosto de 2016 se elaboró un Proyecto de Ley de Prórroga de la ley 26.160 que extendía el plazo de la ley 26.894 hasta el 23 de noviembre de 2021. Sin embargo, al momento, ese proyecto **no ha sido presentado al Congreso de la Nación**. En cambio, existen proyectos que han sido presentados tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados ¹¹.

¹¹ Senado: Proyecto 1957-S-17 (firmante Fernandez Sagasti Anabel). Tuvo tratamiento en la Comisiones de Presupuesto y Hacienda y pasó a la de los Pueblos Indígenas del Senado. Proyecto 1777-S-17, (Firman-

PETITORIO

Que el Congreso de la Nación prorrogue la Ley de Emergencia 26.160 hasta noviembre de 2021

- › *asignando los recursos necesarios para llevar adelante los relevamientos*
- › *garantizando la suspensión de los desalojos,*
- › *removiendo los obstáculos que impiden el avance en los relevamientos de los territorios indígenas,*
- › *garantizando la participación de las comunidades indígenas en los relevamientos y el respeto por sus derechos y costumbres.*

ORGANIZACIONES Y REFERENTES INDÍGENAS

- › Amnistía Internacional Argentina (AIAR)
- › Asociación de Abogados/as de Derecho Indígena (AADI)
- › Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES)
- › Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
- › Centro de Políticas Públicas para el Socialismo /Grupo de Apoyo Jurídico por el Acceso a la Tierra (CEPPAS/ GAJAT)
- › Comunidad indígena El Mollar (Pueblo los Tafíes)
- › Confederación Mapuche
- › Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA)
- › Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)
- › Fundación Asociana
- › Instituto de Cultura Popular (INCUPO)
- › Parlamento Mapuche
- › Red Agroforestal Chaco Argentina (REDAF)
- › Servicio de Justicia y Paz (SERPAJ)
- › Unión de Pueblos de la Nación Diaguita de Tucumán (UPNDT)

tes Durango Norma, Lovera Daniel); Proyecto 0692-S-17 (firmantes: Odarda María Magdalena).

Diputados: Proyecto 7363-D-16 (firmantes: Horne, Silvia Renee, De Ponti, Lucila María, Guzman, Andrés Ernesto, Grosso Leonardo, Carlotto Remo); 6634-D-16 (firmante: Basterra, Luis Ernesto); 1482-D-16 (firmantes: Donda Victoria, Cousinet Graciela, Masso Federico Augusto). Proyecto Consejo Consultivo; 3715-D-17, (firmante: Kosiner, Pablo Francisco Juan); Proyecto 3884-D-17 (firmante: Echegaray, Alejandro Carlos Augusto); Proyecto 6156-D-16 (firmantes: Fabiani Eduardo)