

ESTADO DE SITUACIÓN

DE LA LEY DE EMERGENCIA

TERRITORIAL INDÍGENA

26.160:

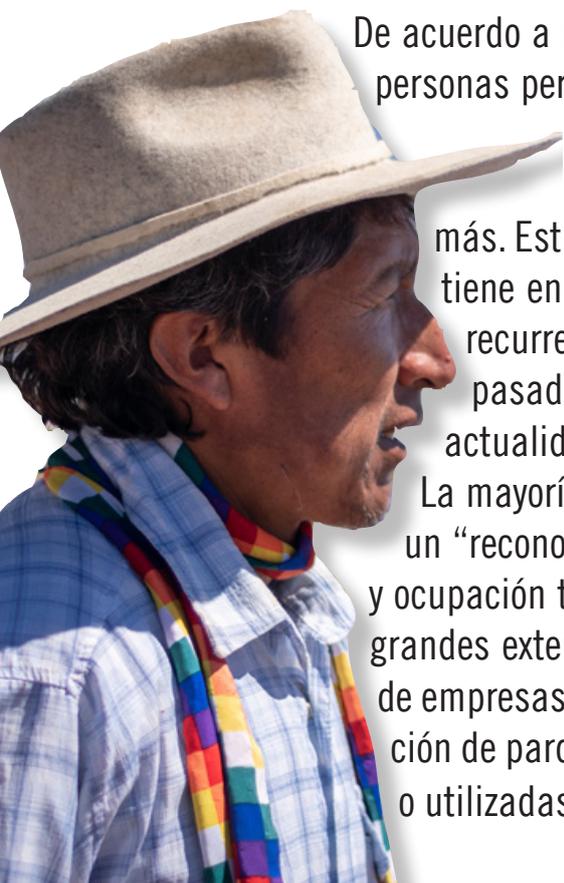
A TRECE AÑOS DE SU SANCIÓN, LA EFECTIVA
IMPLEMENTACIÓN ES UN IMPERATIVO DE
DERECHOS HUMANOS

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



ESTADO DE SITUACIÓN DE LA LEY DE EMERGENCIA TERRITORIAL INDÍGENA 26.160:

A TRECE AÑOS DE SU SANCIÓN, LA EFECTIVA IMPLEMENTACIÓN ES UN IMPERATIVO DE DERECHOS HUMANOS



De acuerdo a información del último censo nacional, al menos 955 mil personas pertenecen a los más de treinta pueblos originarios que habitan nuestro país. ¹El Estado admite que se trata de un “subregistro” y, así como la academia, acuerda que son más. Estudios científicos determinaron que el 56 % de la población tiene en su genética algún rastro indígena. Aun así, un discurso recurrente se refiere a los pueblos originarios como un hecho del pasado y no como una cultura que está viva y presente en la actualidad.

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”;² o de la superposición de parques nacionales y áreas protegidas sobre áreas habitadas o utilizadas por pueblos indígenas.³

Amnistía Internacional relevó casi 300 casos en Argentina en los que comunidades indígenas reclaman el cumplimiento de sus derechos frente a gobiernos (municipales, provinciales, nacional), empresas (agropecuarias, mineras, petroleras, de turismo, entre otras), y ante jueces y fiscales del Poder Judicial que desoyen la normativa vigente; siendo este solo un número representativo.

El avance a gran escala de la explotación de los recursos naturales (a través de explotaciones mineras y petroleras, deforestación, explotación agrícola y ganadera, entre otras) para abastecer el aumento del consumo mundial ha intensificado el despojo de los pueblos indígenas de sus tierras en nombre del llamado “desarrollo”.

Las comunidades indígenas que habitan territorios en las Salinas Grandes de las provincias de Jujuy y Salta desde tiempos ancestrales denuncian que la explotación de litio en sus tierras amenaza su subsistencia y ejercicio de derechos. No son informados ni son consultados de manera previa a la ejecución de los proyectos ni se les requiere su consentimiento para su avance, de acuerdo a lo que exige el derecho internacional de los derechos humanos. Los pueblos indígenas tienen un profundo y vital vínculo con sus territorios y los recursos naturales que allí se encuentran. El concepto de tierra suele abarcar todo el territorio que utilizan, comprendidos bosques, ríos, montañas y mares, y tanto su superficie como el subsuelo ⁴. La tierra tiene una importancia fundamental para la cultura y la vida de muchos de estos pueblos: es la base de su subsistencia económica, de su bienestar espiritual y de su identidad cultural. Es por ello que el despojo territorial que sufren las comunidades desde hace siglos no solo amenaza su supervivencia sino también su propia identidad cultural como pueblo.⁵



En la web “Esta es mi casa” pueden oírse en primera persona las historias de cinco comunidades –que relatan la importancia de sus raíces y la conexión con el territorio y exigen que se implemente la Ley 26.160.

La Constitución Nacional Argentina reconoce en su artículo 75 inc. 17 “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 Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y adoptado la Declaración de

las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas⁶. Estos instrumentos consagran la obligación de los Estados firmantes a implementar mecanismos eficaces que respeten y promuevan los derechos de los pueblos indígenas y en particular, al reconocimiento legal de los territorios que tradicionalmente ocupan.

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 indígenas.⁷

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).

El 23 de noviembre de 2017, y por tercera vez consecutiva, la ley 26.160 fue prorrogada dado los escasos avances que se habían realizado en el relevamiento territorial. A dos años de esta nueva prórroga, **su implementación continúa siendo insuficiente**. La ley fue prorrogada por 4 años, hasta el 23 de noviembre de 2021, fecha para la cual el Estado se comprometió a culminar los relevamientos técnico-jurídico-catastrales en todas las comunidades indígenas del país.

Esta ley significó un avance para el reconocimiento del territorio ocupado por los pueblos originarios. Pero no alcanza. No solo a lo largo de estos años se han identificado desafíos en el relevamiento, sino que además, una vez relevadas, no existen mecanismos diseñados para la efectiva reivindicación y titulación de las tierras⁸.



En 2018, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en sus últimas observaciones finales a Argentina mostró preocupación ante la falta de cumplimiento integral del relevamiento, la demarcación de sus territorios, y la prohibición de desalojos de tierras de las comunidades indígenas, dispuesto por la Ley 26.160. Pero también señaló su preocupación ya que **aún no se ha previsto un mecanismo para la titularización de las tierras ancestralmente ocupadas por los pueblos indígenas**⁹.

¿A QUÉ COMUNIDADES SE RELEVA?

De acuerdo a la ley 26.160 y a su decreto reglamentario N° 1122/07, el relevamiento abarca las comunidades indígenas registradas en el INAI o en los organismos provinciales competentes y también aquellas que sin haber registrado su personería pertenezcan a un pueblo indígena preexistente, o se hayan reconocido como tales¹⁰

¿CUÁL ES EL ESTADO DE SITUACIÓN DEL RELEVAMIENTO?

Según información proporcionada por el Estado¹¹, hay 1687 comunidades identificadas en la actualidad por el Programa Nacional de Relevamiento Territorial Indígena (RETE-CI)¹². De ese número, han iniciado el proceso de relevamiento 967 comunidades, esto es, apenas un 57% del total. Aún quedan por relevar 720 comunidades del total de comunidades que se encuentran registradas.

Esto implica un avance muy poco significativo en la implementación de los relevamientos territoriales, puesto que en 2017 se había avanzado un 49%. En estos últimos dos años se realizaron 136 relevamientos¹³, lo que implica un avance de tan sólo el 8% del total de comunidades registradas.

La ley 26.160 lleva 13 años vigente y solo se ejecutó un 57% de los relevamientos. Sin embargo, apenas un 38% habría sido concluido. En los próximos dos años para lograr el objetivo comprometido, deberían completarse el 68% restante.

Asimismo, de ese parcial total (967), **solo 651 relevamientos en comunidades han sido culminados**, sin identificarse por parte de INAI cuántos de ellos ya cuentan con resolución del organismo sobre el reconocimiento de la ocupación actual, tradicional y pública del territorio. Esto significa que **solo se ha culminado con el 38% de los relevamientos** del total de las comunidades registradas.

ESTADO DEL RELEVAMIENTO	CANTIDAD DE COMUNIDADES
Relevamientos realizados sin culminar	316
Relevamientos culminados (con Resolución/ en circuito de Resolución)	651
Comunidades sin relevamiento	720
Total	1687

Fuente: Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina, octubre de 2019.

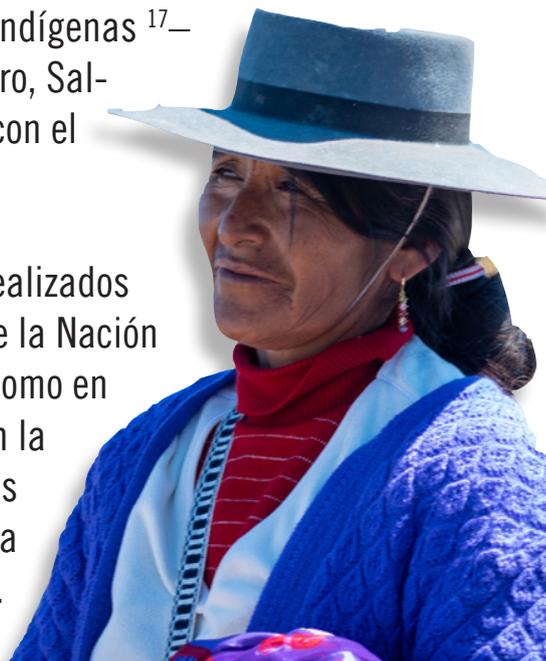
Aún hay por lo menos 720 comunidades indígenas registradas en todo el país que no han sido relevadas. A ello, debe sumarse el universo de comunidades que no han sido inscriptas en el Re.Na.C.I. o en los registros provinciales. Consultado el organismo respecto a las cifras de comunidades con solicitudes pendientes y/o rechazadas, no ha brindado dicha información¹⁴.

A NIVEL PROVINCIAL, EL INAI INDICA QUE:¹⁵

- **Provincias en las que se ha avanzado en el relevamiento durante 2017 y 2018: Salta, Jujuy, La Pampa, Misiones, Santiago del Estero y Tucumán.**
- **Provincias con convenio específico recientemente celebrado: Jujuy, Misiones, Salta y Río Negro¹⁶.**
- **Provincias a continuar con el relevamiento territorial durante 2019: Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Mendoza Río Negro y Santa Fe.**
- **Provincias con relevamiento culminado: San Juan y Tierra del Fuego.**

Es de subrayarse que provincias con un fuerte componente de población indígena en donde se han identificado tensiones sobre territorios indígenas ¹⁷—tales como Chubut, Formosa, Jujuy, Neuquén, Río Negro, Salta— no se encuentran dentro del grupo de provincias con el relevamiento finalizado.

A su vez, preocupa que en algunos de los convenios realizados con las provincias —que permiten la articulación entre la Nación y la jurisdicción provincial para el relevamiento— así como en los relevamientos realizados, no se haya cumplido con la obligación estatal de garantizar la participación de los pueblos originarios, como en el caso denunciado por la Confederación Mapuche de la Provincia de Neuquén¹⁸.



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. Los líderes de la comunidad hoy están siendo perseguidos penalmente por usurpación de sus propios territorios.

PRESUPUESTO: RECURSOS

QUE PERMITAN AVANZAR EN EL RELEVAMIENTO

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 relevamientos no habían sido cumplidos, la nueva ley, N° 26.554, que prorrogó la suspensión de desalojos y extendió la realización del relevamiento hasta el 23 de noviembre de 2013, destinando \$ 10.000.000 adicionales por cada uno de los tres años posteriores a su sanción. En 2013, la norma fue nuevamente prorrogada, delegándose en el Poder Ejecutivo Nacional la asignación de las partidas necesarias para el Fondo Especial.

Consultado el INAI, éste no brindó información clara y suficiente sobre los montos destinados para la implementación de los relevamientos, limitándose a señalar las transferencias realizadas a las provincias pero dejando por fuera los fondos ejecutados para el relevamiento realizado de forma centralizada por el INAI.¹⁹

Resulta indispensable que el INAI detalle y transparente los gastos proyectados y ejecutados dado el insuficiente avance en la implementación de la Ley 26.160 luego de 13 años de vigencia. A su vez, deben asignarse recursos suficientes para poder llevar adelante el relevamiento completo.

A su vez, esto se da en un contexto de recorte presupuestario en el organismo responsable de implementar las políticas sociales destinadas a los pueblos originarios, entre ellas implementar los relevamientos técnico jurídico catastrales en todo el país. Entre 2018 y 2019 el presupuesto total asignado al INAI se redujo un 35%, en términos reales (incluyendo la inflación oficial).²⁰

En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas recomendó a Argentina garantizar al INAI un presupuesto y recursos humanos adecuados para asegurar la culminación del relevamiento de las tierras de comunidades indígenas.²¹

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA 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.
- 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 Ley permite a las comunidades indígenas reunir información jurídica, técnica y catastral que pueden utilizar para la defensa de sus derechos
- La norma es un paso en la dirección correcta para brindar seguridad jurídica a las comunidades indígenas

- 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.

PETITORIO

El Estado Nacional debe avanzar de manera definitiva en el reconocimiento de los territorios ancestrales indígenas:

- **Concluyendo con los relevamientos técnico jurídico y catastrales de los territorios indígenas y removiendo los obstáculos que impiden su avance en los relevamientos.**
- **Asignando los recursos necesarios para llevar adelante los relevamientos.**
- **Garantizando la suspensión de los desalojos.**
- **Garantizando la participación de las comunidades indígenas en los relevamientos y el respeto por sus derechos y costumbres.**
- **Implementando un mecanismo que garantice la titulación de los territorios indígenas una vez concluidos los relevamientos.**
- **Sancionando la Ley de propiedad comunitaria indígena que cuente con la debida participación de los pueblos indígenas y que garantice la titulación de los territorios indígenas**

NOTAS AL PIE

- 1 INDEC. Censo Nacional de población, hogares y viviendas. 2010. Entre los pueblos reconocidos por el Estado, están los Atacama, Ava Guaraní, Aymara, Comechingón, Chané, Charrúa, Chorote, Chulupí, Diaguita-Calchaquí, Guaraní, Huarpe, Kolla, Lule, Mapuche, Mbyá Guaraní, Mocoví, Omaguaca, Ocloya, Pampa, Pilagá, Rankulche, Quechua, Querandí, Sanavirón, Selknam (Onas), Tapiete, Tehuelche, Tilián, Qom, Tonocoté, Tupí Guaraní, Vilela y Wichí, entre otros.
- 2 ONU, Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, 2012, pág. 7.
- 3 ONU, Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, 2012, pág. 12.
- 4 Corte IDH, Caso Yakye Axa vs. Paraguay, sentencia de 17 de junio de 2005.
- 5 OIT, Convenio 169 de la OIT: un Manual, disponible en http://pro169.org/res/materials/es/general_resources/Convenio%20num%20169%20-%20manual.pdf
- 6 Aunque la Declaración no crea ningún nuevo derecho en el derecho internacional, es el más completo de los instrumentos que tratan de los pueblos indígenas. Pese a no crear nuevas obligaciones para los Estados, especifica o interpreta los derechos de los pueblos indígenas ya consagrados en otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Además, 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.
- 7 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
- 8 La Regulación 587/2007, creaba un Fondo Especial destinado a afrontar los gastos que demanden: a) El relevamiento técnico-jurídico-catastral de las tierras que en forma tradicional, actual y pública ocupan las comunidades indígenas. b) Las labores profesionales en causas judiciales y extrajudiciales. c) Los programas de regularización dominial. Además, se proponía una articulación entre el Programa Nacional Relevamiento Territorial De Comunidades Indígenas y el Programa de Fortalecimiento Comunitario —Res. INAI 235/04— “que tiene como objetivo acompañar a las Comunidades Indígenas en todas las acciones tendientes a consolidar la posesión de la tierra que ocupan, con el objetivo de alcanzar la Propiedad Comunitaria de las mismas. Con ese fin el INAI subsidia a las Comunidades para afrontar las erogaciones económicas que acarrear las labores profesionales ejercidas en: acciones y/o defensas judiciales, asesoramiento jurídico/contable, talleres de capacitación legal, ejecución de mensuras, intervención de escribanos, antropólogos y otros profesionales”.
- 9 ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Argentina. 1 de noviembre de 2018. E/C.12/ARG/CO/4.
- 10 El decreto 1122/ 2007 reglamentario de la ley 26.160 establece que se entenderá por

“aquellas preexistentes” a las comunidades pertenecientes a un pueblo indígena preexistente haya o no registrado su personería jurídica en el Re.Na.C.I. u organismo provincial competente. Por lo demás, la inscripción en los Registros es meramente declarativa y nunca constitutiva.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina. Último acceso: 7 de octubre de 2019.

11 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina. Último acceso: 7 de octubre de 2019.

12 Registradas en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Re.Na.C.I.) o en los registros provinciales.

13 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina. Último acceso: 7 de octubre de 2019.

14 Amnistía Internacional. Respuesta a pedido de acceso a la información pública, Expediente NO-2019-73533777APN-DTYRNCI#INAI, de fecha 16 de agosto de 2019

15 Amnistía Internacional. Respuesta a pedido de acceso a la información pública, Expediente NO-2019-73533777APN-DTYRNCI#INAI, de fecha 16 de agosto de 2019 y reunión con autoridades del INAI en fecha 11 de junio de 2019.

16 Los Convenios de Colaboración con las provincias se firman para establecer los acuerdos necesarios para avanzar con el relevamiento territorial con ejecución a cargo de la provincia o a cargo del INAI, pero con la participación de la provincia.

17 Ver a este respecto: www.territorioindigena.com

18 Ver: https://vaconfirma.com.ar/?articulos/id_9279/-el-convenio-para-relevar-tierras-se-hizo-sin-consultar-a-los-mapuches-. 11 de junio de 2019.

19 Amnistía Internacional. Respuesta a pedido de acceso a la información pública, Expediente NO-2019-73533777APN-DTYRNCI#INAI, de fecha 16 de agosto de 2019. El relevamiento técnico jurídico catastral se puede implementar de diferentes maneras: 1. Modalidad de Ejecución Centralizada, cuya ejecución estará a cargo del INAI; 2. Modalidad de Ejecución Descentralizada o de Co- ejecución, cuya ejecución estará a cargo de las provincias o será con participación de las mismas a través de la firma de Convenios de Colaboración con el INAI.

20 Presupuesto Nacional 2018 y 2019. Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/presupuestos>

21 ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Argentina. 1 de noviembre de 2018. E/C.12/ARG/CO/4.

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**

