

Estado de situación de la Ley De Emergencia Territorial Indígena 26.160:

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



El 23 de noviembre de 2021, y por cuarta vez consecutiva, vence otra prórroga de la ley 26.160. Amnistía Internacional junto con diversas organizaciones ha solicitado al Congreso de la Nación que avance de manera urgente en la sanción de una nueva prórroga de esta importante norma. El 28 de octubre ya obtuvo media sanción del Senado, ahora resta su tratamiento en la Cámara de Diputados.

A 15 años de su sanción, el presente documento resume el estado de situación de la implementación de esta importante norma.

Los pueblos indígenas en Argentina

La población indígena en 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 indígenas. 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 social.

De acuerdo a información del último censo nacional, al menos 955 mil personas pertenecen a los más de treinta pueblos originarios que habitan nuestro país¹. El 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.

Entre los pueblos reconocidos por el Estado, están los Atacama, Ava Guaraní, Aymara, Comechingón, Chané, Charrúa, Chorote, Chulupí, Diaguíta-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. Al mismo tiempo, nuevas comunidades transitan el camino del autoreconocimiento y se identifican pueblos que la historia oficial negó durante siglos, como los Nivaclé.

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

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”.

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 subsuelo⁴ 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.

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 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 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 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

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.

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 2021 vence la Ley una vez más, fecha para la cual el Estado se había comprometido 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 tierras⁷.

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 indígenas⁸.

¿A QUÉ COMUNIDADES 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, o se hayan reconocido como tales⁹.

¿CUÁL ES EL ESTADO DE SITUACIÓN DEL RELEVAMIENTO?

Según información proporcionada por el Estado¹⁰, en el país hay 1760 comunidades identificadas por el Programa Nacional de Relevamiento Territorial Indígena (RETECI)¹¹. De ese número, han iniciado el proceso de relevamiento 1107 comunidades, esto es, apenas un 63% del total. Aún queda por relevar un 37%, 653 comunidades del total que se encuentran registradas.



Esto implica un avance muy poco significativo en la implementación de los relevamientos territoriales en estos cuatro años de la última prórroga, ya que en 2017 se había avanzado un 49%. Es decir que, entre 2017 y 2021 se realizaron apenas 85 relevamientos¹², lo que implica un avance de tan sólo el 14%.

LA LEY 26.160 LLEVA 15 AÑOS VIGENTE Y SOLO SE COMENZARON A EJECUTAR UN 63% DE LOS RELEVAMIENTOS, EN 1107 COMUNIDADES. SIN EMBARGO, APENAS UN 43% HA SIDO CONCLUIDO. ANTE UNA NUEVA PRÓRROGA, DEBERÍAN COMPLETARSE EL 57% RESTANTE PARA CUMPLIR CON EL OBJETIVO ESTABLECIDO EN 2006.

Asimismo, del total de relevamientos iniciados desde 2006, solo 746 han sido culminados. Es decir que, más del 57%, 1014 comunidades indígenas en todo el país, no cuentan con el relevamiento culminado¹³.

ESTADO DEL RELEVAMIENTO	CANTIDAD DE COMUNIDADES
Relevamientos realizados sin culminar	361
Relevamientos culminados	746
Comunidades sin relevamiento iniciado	653
TOTAL	1760

Fuente: Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, noviembre de 2021

A nivel provincial, los datos del relevamiento son:

- *Solo en 6 provincias se ha avanzado en el relevamiento durante durante los últimos 4 años: Jujuy, La Pampa, Misiones, Río Negro¹⁴, Salta y Santiago del Estero.*
- *Solo en 1 provincia, San Juan, el relevamiento se encuentra culminado.*
- *En 10 provincias se avanzó menos del 50% del relevamiento desde el año 2006.*

Es de subrayarse que provincias con un fuerte componente de población indígena en donde se han identificado tensiones sobre territorios indígenas¹⁵—tales como Chubut, Formosa, Jujuy, Neuquén, Río Negro, Salta— presentan un avance deficiente del relevamiento, de menos del 60% culminado.



En particular, en la Provincia de Río Negro, foco del conflicto durante las últimas semanas, el 48% de las comunidades indígenas no cuentan con el relevamiento culminados. Además, durante los años en que se han hecho públicos numerosos reclamos de comunidades, no se ha avanzado en los relevamientos pendientes. De las 106 comunidades registradas en la provincia solo en 1 se ha comenzado el relevamiento en 2020, y todo el resto se comenzó con anterioridad al año 2015.

PRESUPUESTO: RECURSOS QUE PERMITAN AVANZAR EN EL RELEVAMIENTO

La cuestión presupuestaria siempre ha sido un tema crítico para el efectivo avance de los relevamientos técnico jurídico catastrales en todo el país, y el propio INAI ha sufrido recortes en sus presupuestos durante los últimos años .

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 .

El nuevo proyecto de Ley que se encuentra en tratamiento en el Congreso Nacional, prevé la asignación de 290 millones de pesos cada año, a los efectos del cumplimiento de la Ley.

Resulta indispensable que se asignen recursos suficientes y efectivos para poder llevar adelante el relevamiento completo y saldar una deuda que lleva 15 años.

RECONOCIMIENTO LEGAL DE LA PROPIEDAD COMUNITARIA INDÍGENA

Pese a que la implementación de la ley 26.160 constituye un paso previo positivo para que las comunidades indígenas puedan identificar su territorio, de la mano del relevamiento, 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.

La ley 26.160 vino a dar respuesta a una deuda histórica del Estado argentino con los pueblos originarios que lo preexiste y a cumplir con obligaciones asumidas por el Estado ante organismos internacionales de derechos humanos y en su propia Constitución Nacional. Mientras ²no exista una ley de propiedad comunitaria indígena, la única protección para las comunidades es la ley 26.160.

En este sentido, es imprescindible que se avance en una Ley de Propiedad comunitaria con la debida participación de los pueblos indígenas y, a su vez, que se deshaga de conceptos o categorías jurídicas que no se corresponden con la cosmovisión indígena sobre las tierras y territorios, sino que imponen una concepción occidental y propia del derecho privado sobre la propiedad.



¿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 es 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 es necesaria 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



REFERENCIAS

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. 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.
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
7. 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 acarrearán 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”.
8. 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.
9. 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.
10. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Institucion. Instituto Nacional de Asuntos indígenas (INAI) Disponible en: <http://datos.jus.gob.ar/dataset/listado-de-comunidades-indigenas>
11. Registradas en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Re.Na.C.I.) o en los registros provinciales..
12. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Institucion. Instituto Nacional de Asuntos indígenas (INAI) Disponible en: <http://datos.jus.gob.ar/dataset/listado-de-comunidades-indigenas>
13. Idem.
14. Solo se ha realizado un relevamiento.
15. Ver a este respecto: www.territorioindigena.com
16. Amnistía Internacional Argentina. Estado de avance de la Ley 26.160. Año 2019.
17. 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.