



ENDEPA
EQUIPO NACIONAL DE PASTORAL ABORIGEN



INFORME ESPECIAL

La deuda histórica sigue sin saldar

Reiterada advertencia
sobre la Inejecución de la Ley
N°26.160 y sus prórrogas

FOTOGRAFÍA: <https://vove.com.ar/>





La deuda histórica sigue sin saldarse

Introducción

En el año 2006, en respuesta al clamor de las Comunidades Indígenas que veían cada vez más amenazadas sus tierras, se sanciona la Ley Nacional N° 26.160 de Emergencia de la Posesión y Propiedad Comunitaria Indígena. Esta ley garantiza, por el tiempo de su vigencia, la suspensión de los desalojos a Comunidades Indígenas y demanda la realización de un relevamiento técnico jurídico y catastral de todos los territorios indígenas. Pese a que la norma no prevé mecanismos de titularización ha sido celebrada como un avance jurídico, en especial por considerarse una herramienta esencial para evitar nuevos despojos.

Se ha denunciado en reiteradas oportunidades el notorio nivel de inejecución del relevamiento previsto y la falta de cumplimiento por parte de las autoridades judiciales, salvo excepciones. En los últimos años se advirtió crecimiento de la violencia estatal como aparato represivo en la ejecución de los desalojos ocasionando innumerables daños materiales, morales y comunitarios, incluso muertes. Muchos de estos incidentes podrían haberse evitado si se hubiera cumplido con el mandato legal.

Este panorama ha llevado a la necesidad de prorrogar la ley en sucesivas ocasiones, encontrándose actualmente vigente hasta el 23 de noviembre de 2021.

Durante todo el periodo de vigencia de la ley ha sido muy difícil acceder a información cierta respecto a los avances del relevamiento, ya que la proporcionada por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) a organismos públicos o de la sociedad civil era inexacta, incompleta y hasta contradictoria. En ocasiones recurría en sus informes a tretas para simular un mayor nivel de ejecución, tales como tomar como base a un menor número de Comunidades Indígenas al real o ampliar el concepto de “relevadas” a aquellas que se encontraban en tramitación.

En los años 2011 y 2013 ENDEPA ha publicado

sendos informes en los que da cuenta del alarmante nivel de inejecución del relevamiento territorial indígena en procura de incidir ante los organismos públicos responsables y así lograr el avance en los derechos de las Comunidades Indígenas. Si bien se mostró interés en lo denunciado, la respuesta fue prácticamente nula.

En 2019, se insistió con un pedido de informes presentado, ante el cual el INAI comunica que toda la información referida al relevamiento se encontraba ahora disponible en la página web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Esta base de datos es la que se sistematiza y analiza en el presente documento. En la primera parte de este informe se desarrolla un breve repaso normativo que pretende contextualizar el relevamiento en términos jurídicos. Se presentan diferentes críticas a la ejecución del mismo realizadas como producto de investigaciones de organismos públicos y privados. En el Anexo se acompaña un resumen de las observaciones y recomendaciones específicas realizadas por organismos internacionales de derechos humanos.

En la segunda parte se desarrolla el estado actual del relevamiento, en base a la última actualización del INAI realizada en el mes de junio de 2019. Se considera el universo total de Comunidades Indígenas de las que los organismos oficiales tienen registro, es decir 1687 (aunque es posible que este número aumente en el futuro).



fotografía: <https://www.hcdn.gob.ar/prensa/imagenes/votacion1.jpeg>

El análisis considera datos globales, por provincia y por Pueblo Indígena, recurriendo a las categorías “relevamiento culminado”, “en trámite” y “sin iniciar”.

Se presentan algunas consideraciones especiales basadas en el cruzamiento de datos. No obstante, las tablas y cuadros de análisis generados se acompañan de manera íntegra para una mejor comprensión de la situación y para dejar abierta la posibilidad de nuevas lecturas y conclusiones por parte de otros interesados en la temática.

Luego de catorce años, una ley y tres prórrogas, los resultados obtenidos son preocupantes, de las 1687 Comunidades Indígenas 1035 aún no cuentan con su relevamiento territorial concluido. Mayor preocupación genera saber que en 714 Comunidades ni siquiera se encuentra en trámite.

1. Marco general

1.1. Emergencia de la Posesión y Propiedad Comunitaria Indígena - Ley N° 26.160

El 1° de noviembre de 2006 el Congreso de la Nación sancionó la Ley Nacional N° 26.160, en el marco de una creciente ola de desalojos legales e ilegales a Comunidades Indígenas de todo el país. La ley fue promulgada el 23 de noviembre y publicada en el Boletín Oficial el día 29 del mismo mes. El 27 de agosto de 2007 se publica el Decreto N°1122/07 que reglamenta su articulado.

En primer lugar, la ley declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las Comunidades Indígenas originarias del país, por el término de cuatro años. Esta declaración abarca a todas las Comunidades sin distinción, prescribiendo

Fotografía: Prensa ENDEPA.



que sus disposiciones comprenden tanto a las que tienen personería jurídica inscrita en el Re.Na.C.I., como a las que se encuentran inscritas en algún organismo provincial, como así también a “aquellas preexistentes”, es decir las que no cuentan con reconocimiento oficial, pero sí cumplen con todos los requisitos para ser consideradas como un sujeto diferenciado de peculiaridad asociativa de índole indígena (Art. 1). El Decreto Reglamentario confirma esta tesis remarcando que “se entenderá por ‘aquellas preexistentes’ a las comunidades pertenecientes a un pueblo indígena preexistente haya o no registrado su personería jurídica en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Re.Na.C.I.) u organismo provincial competente”. Seguidamente se dispone la suspensión por el mismo plazo de la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras ocupadas por Comunidades Indígenas. Para ello, se establece que la posesión debe ser actual, tradicional, pública y encontrarse fehacientemente acreditada (Art. 2).

Ambos artículos pretenden generar un marco de protección excepcional que sirva de resguardo para que las Comunidades Indígenas puedan avanzar en trámites administrativos o judiciales para la regularización dominial de sus tierras, sin



temor a ser expulsadas de ellas a modo de represalia.

Para avanzar con este objetivo la ley encomienda al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) la realización de un relevamiento técnico, jurídico y catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las Comunidades Indígenas, en un plazo de tres años. Para su concreción se prevé la articulación con el Consejo de Participación Indígena, los Institutos Aborígenes Provinciales, Universidades Nacionales, Entidades Nacionales, Provinciales y Municipales, Organizaciones Indígenas y Organizaciones no Gubernamentales (Art. 3).



Fotografía: Prensa ENDEPA.

El Decreto Reglamentario confirma al INAI como autoridad de aplicación de la ley y lo habilita para aprobar los programas que fueren menester para la correcta implementación del relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las Comunidades Indígenas originarias del país, para la instrumentación del reconocimiento constitucional de la posesión y propiedad comunitaria. Aclara que los citados programas deberán garantizar la cosmovisión y pautas culturales de cada Pueblo, y la participación del Consejo de Participación Indígena en la elaboración y ejecución de los mismos, en orden a asegurar el derecho constitucional a participar en la gestión de los intereses que los afecten.

Con respecto a las Comunidades preexistentes contempladas en el artículo 1º, que ejerzan posesión actual, tradicional y pública, prescribe la reglamentación que el INAI resolverá su incorporación al relevamiento mencionado, previa consulta y participación del Consejo de Partici-

pación Indígena.

Para afrontar los gastos que demande el relevamiento, las labores profesionales y los eventuales programas de regularización se crea un fondo especial, asignado al INAI, de \$30.000.000 (treinta millones de pesos), divididos en tres ejercicios presupuestarios consecutivos de \$10.000.000 (diez millones de pesos) cada uno (Arts. 4 y 5).

La ley tiene carácter de orden público, se asocia con los principios y fines fundamentales a los que adscribimos como sociedad y por tanto no puede ser modificada por acuerdos entre partes.

1.2. Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (Re.Te.C.I.)

En virtud de la disposición del Decreto Reglamentario N°1122/07, el día 25 de octubre de 2007, el INAI emite la Resolución N° 587 que crea el “Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas-Re.Te.C.I.-Ejecución Ley 26.160”.

El Programa Nacional establece entre sus objetivos generales:

- Crear las condiciones para la implementación de los derechos constitucionales consagrados, procediendo a la instrumentación del reconocimiento constitucional de los territorios de las Comunidades de los Pueblos Indígenas que habitan en Argentina.
- Garantizar la participación indígena en la elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos que deriven del Programa a través del Consejo de Participación Indígena (CPI).
- Realizar el Relevamiento Técnico-Jurídico y Catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas en forma tradicional-actual y pública por las Comunidades Indígenas.

El Programa de Re.Te.C.I. prevé dos formas de intervención:

- Centralizada: el relevamiento lo realiza el INAI en forma directa, mediante la intervención en campo de Equipos Técnicos de Ejecución Central. El mismo se efectiviza en aquellas provincias donde no se constituya la Unidad Ejecutora Provincial prevista por el Programa Nacional o en Comunidades cuya situación territorial se

considere de extrema gravedad que amerite un abordaje prioritario o urgente.

- Descentralizada: se ejecuta a través de una Unidad Ejecutora Provincial (UEP) integrada por los delegados del Consejo de Participación Indígena (CPI), un representante del Poder Ejecutivo Provincial y el Equipo Técnico Operativo (ETO). Este último puede ser una Universidad, Organismos Provinciales, etc.

Conforme a las disposiciones mencionadas se espera que al finalizar el Relevamiento Territorial cada una de las Comunidades Indígenas cuente con una carpeta técnica que contenga:

- 1.- Los resultados de un cuestionario socio-comunitario (CUESCI).

- 2.- Registro territorial de la Comunidad, que debe comprender:

- La narrativa y croquis del territorio que en forma tradicional, actual y pública ocupa cada Comunidad relevada, realizada con su participación.

- La cartografía temática elaborada con los datos del levantamiento del territorio comunitario.
- La base cartográfica y base de datos en formato digital.

- 3.- Un Informe Histórico Antropológico, que fundamente la ocupación actual, tradicional y pública del territorio que ocupa la Comunidad, dando cuenta de la historia de los procesos que determinaron la situación territorial actual.

- 4.- Un dictamen jurídico que incluya el estudio de títulos relevado, y el desarrollo de las estrategias jurídicas correspondientes a la condición dominial que ostente dicho territorio demarcado, tendiente a la efectiva instrumentación del reconocimiento constitucional de la posesión y propiedad comunitaria.

1.3. Prórrogas a la Ley N°26.160

Desde los inicios de su vigencia el Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas(Re.Te.C.I.) tuvo un muy bajo porcentaje de ejecución. En informe enviado por el INAI a la Cámara de Diputados de la Nación, atribuyen el retraso a los siguientes “elementos obstaculizadores” :

- Al sancionarse la ley ya se encontraba aprobada la Ley de Presupuestos del ejercicio 2007, por lo que el primer desembolso de fondos se encontró a disposición en el año 2008.

- El Decreto Reglamentario y el Programa Nacional fueron aprobados casi un año después de la ley.

- Realización de un proceso extenso de consulta y participación indígena.

- Cambios en los gobiernos provinciales, lo que implicó cambios en los Equipos Técnicos Operativos propuestos por los representantes indígenas.

- Recambio de los representantes del Consejo de Participación Indígena en varias provincias.

- Desavenencias, enfrentamiento y tardanzas en la definición y propuesta de un Equipo Técnico Operativo por provincia.

- Importantes demoras y falta de celeridad administrativa por parte de los organismos provinciales propuestos, lo que generó un atraso importante en el diseño y firma de los Proyectos Provinciales.

- Recrudescimiento de los conflictos entre Comunidades, familias criollas, intereses económicos, intereses locales, etc.



Fotografía: Tekoa Mbya Guarani Ysyry.

- Importante reticencia, falta de colaboración y/o desconfianza por parte de los organismos provinciales competentes en la cuestión territorial.

En el año 2009, a punto de vencerse los plazos establecidos legalmente, el Congreso de la Nación aprueba una prórroga tanto de la emergencia territorial, como de la suspensión de los desalojos y del relevamiento territorial. La fundamentación refiere a “inconvenientes que venían de arrastre y que han provocado demoras en la realización del relevamiento en su totalidad” . Eludiendo responsabilidades institucionales indica: “no venimos a señalar culpas. Tampoco a justificar atrasos. Simplemente constatamos una realidad objetiva que debe ser subsanada” .

Sancionada el día 18 de noviembre, la Ley Nacional N°26.554 prorroga todos los plazos establecidos en la Ley N°26.160 hasta el 23 de



Fotografía: Tekoa Mbya Guaraní Ysry

noviembre de 2013. Asigna además para cada uno de los tres ejercicios presupuestarios posteriores un crédito de \$10.000.000 (diez millones de pesos) destinados al Fondo Especial del relevamiento territorial.

En el año 2013 el panorama no era diferente, se advierte nuevamente un mínimo avance en la ejecución y la necesidad de prorrogar la ley por otro período. Así, mediante la Ley Nacional N° 26.894, sancionada el 25 de septiembre, el Congreso de la Nación prorroga todos los plazos hasta el 23 de noviembre de 2017 y renueva el Fondo Especial para la realización del relevamiento, aunque ya no menciona montos concretos por ejercicios, sino que instruye al Poder Ejecutivo Nacional para asignar “las partidas necesarias” para el cumplimiento del fin.

A mediados de 2017, conforme a datos proporcionados por el INAI al Senado de la Nación, sólo el 30% de las Comunidades Indígenas del país contaban con el relevamiento culminado, lo cual justificó la presentación de un nuevo proyecto de prórroga. El trámite y debate parlamentario se da en un momento de elevada conflictividad, violencia y represión en territorios indígenas, principalmente en el sur del país. Este escenario llevó a que el arco político se dividiera, mostrándose unos legisladores a favor de prorrogar la suspensión por cuatro años, otros en contra

de la posibilidad de prolongar los plazos o bien extender los plazos de suspensión por un período considerablemente menor y finalmente hubo quienes sostenían la posición de aprobar un plazo que sea improrrogable. Desde el Poder Ejecutivo Nacional se propiciaba la renovación por dos años y medio .

En este punto y ante la dificultad para acceder a datos oficiales, resulta interesante rescatar lo planteado por el diputado por Mendoza Sr. Pedro Miranda en relación a la ejecución presupuestaria por parte del INAI. Advierte la siguiente escala descendiente: en 2008, sobre un presupuesto de 22.100.000 pesos, se ejecutó el 98,5 %; en 2009, sobre un presupuesto de 41.600.000 pesos, el 95 %; en 2015, sobre un presupuesto de 150 millones de pesos, el 70 %; en 2016, de 181 millones de pesos, el 51 %; y en 2017 desde enero hasta octubre inclusive de 148 millones de pesos, sólo el 33,8 % . Conforme a estas cifras la inejecución del relevamiento no se debería a una cuestión de recursos económicos, sino a impericia o falta de voluntad política, acentuada con el correr de los años.

Tras intensas jornadas y gracias a la presión ejercida por las Comunidades y organizaciones indígenas, el 8 de noviembre se sanciona la Ley N° 27.400 que prorroga una vez más los plazos de emergencia y suspensión de desalojos en

territorios indígenas, hasta el 23 de noviembre de 2021. Se renuevan también las partidas para atender al fondo especial del relevamiento.

1.4. Críticas a la (in)ejecución del relevamiento

A lo largo de los catorce años de vigencia de la Ley N°26.160 diferentes organismos públicos y privados han realizado severas críticas a la implementación del relevamiento previsto. Como ya se dijo, la información estadística sobre los avances, aún la proporcionada por el propio INAI en respuesta a pedidos de informes de organizaciones de la sociedad civil o de los cuerpos legislativos, ha sido siempre deficiente y en muchos casos contradictoria. Esto dificultó el análisis general de la cuestión y fue motivo de reproche permanente.

En mayo de 2011 ENDEPA publicó un detallado informe denominado “Advertencia sobre la Inejecución de las Leyes N°26.160 y N°26.554 – Emergencia de la Posesión y Propiedad Comunitaria Indígena”. Ante la falta de información oficial certera el documento recurre a fuentes normativas, documentos oficiales, informes del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, documentos de organizaciones no gubernamentales, publicaciones periodísticas y la sistematización de los casos judiciales y administrativos acompañados por la Asesoría Jurídica de la entidad. Además del estado del relevamiento en cada provincia, relata casos de desalojos a Comunidades Indígenas pese a la vigencia de la prohibición legal, denunciando el crecimiento de la violencia estatal como aparato represivo. Concluye denunciando el notorio incumplimiento por parte del Estado argentino pues a más de cuatro años de aprobada la ley se habían completado los trabajos correspondientes sólo de seis comunidades en todo el país.

En julio de 2013 ENDEPA da a conocer un nuevo informe crítico “Nueva advertencia sobre la inejecución de la Ley 26.160 - La brecha entre las declaraciones y la realidad en materia de derechos territoriales indígenas”. Cotejando los datos proporcionados por el propio INAI a diversas entidades y de la Auditoría General de la Nación concluye que la información pública brindada es poco confiable ya que resulta incompleta, contradictoria y en algunos casos



Fotografía: Prensa ENDEPA.

palmarmente falsa. A la fecha sólo habrían concluido efectivamente en el 12,48% de las Comunidades a relevar, principalmente en provincias de muy baja presencia y organización indígena (aunque se utilizó el 76,41% del presupuesto total).

Referiremos también al último informe que realizó la Auditoría General de la Nación al INAI publicado en 2017 (periodo auditado 2010 – 2015). Entre otras observaciones y comentarios señala que el Programa de Relevamiento Territorial establecido por la Ley N° 26.160 ha sufrido retrasos en su ejecución debido, entre otras razones, a su implementación en la modalidad descentralizada, pues se advierte una mayor efectividad en la ejecución del programa en la modalidad centralizada o de cogestión. Sobre la base de información proporcionada por INAI, la investigación sostiene que hasta 2015 se han relevado 702 comunidades, dato que no condice con la realidad. Identifican en la Dirección de Tierras la falta de una sistematización homogénea, creando un sistema heterogéneo y de difícil seguimiento. En este sentido, los expedientes del periodo 2008-2010, presentan una organización uniforme, independientemente del coordinador a cargo; los expedientes del periodo 2010-2015, dependen del criterio personal del agente a cargo de la región o provincia.

Amnistía Internacional publica, en articulación con un importante número de entidades, un informe titulado “La prórroga de la Ley de Emergencia Territorial Indígena 26.160 es un imperativo de Derechos Humanos”, con información contundente. Allí se presentan datos proporcionados por el Estado Nacional hasta diciembre de 2016, que indican 759 Comunidades relevadas y aluden a un 49% del total. Del detalle puede apreciarse que la terminología utilizada por el INAI es confusa, por cuanto lo que indica



como “comunidades relevadas” no siempre han concluido el relevamiento, sino que se encuentran de alguna manera dentro del circuito administrativo. De manera gráfica, se clarifica la cuestión:

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

A su vez, para elaborar el porcentaje total toma como base el número inicial de 950 Comunidades, muy inferior a la totalidad registrada en ese momento. El informe indica que se ha consultado acerca de las cifras de solicitudes pendientes en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas y/o rechazadas, siendo la respuesta que no se cuenta con esta información sistematizada. Los organismos internacionales de Derechos Humanos han realizado también una intensa labor en relación a la temática, reclamando por el cumplimiento de la ley al Estado argentino. En la última década, dentro del sistema de Naciones Unidas han publicado recomendaciones u observaciones específicas el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2010), el Comité de Derechos Humanos (2010 y 2016), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2011 y 2018), la Relatoría Especial sobre Vivienda Adecuada (2011), la Relatoría Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2012), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2016), la Relatoría Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (2017) y el Examen Periódico Universal (2017). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, último órgano de Naciones Unidas en realizar una evaluación integral a Argentina, en sus Observaciones finales publicadas el 1 de

noviembre de 2018 manifestó:

“Pueblos indígenas y territorios

18. El Comité está preocupado por la falta de cumplimiento integral con el relevamiento sobre comunidades aborígenes, la demarcación de sus territorios, y la prohibición de desalojos de tierras de las comunidades indígenas, dispuesto por la Ley 26160. También preocupa al Comité que aún no se han previsto mecanismos para la titularización de las tierras ancestralmente ocupadas por los pueblos indígenas...

19. El Comité recomienda al Estado parte:

a) Velar por una aplicación plena y coordinada de las Leyes 26160, 26554, 26894 y 27400, tanto a nivel nacional como provincial, así como por la conclusión de los procesos de demarcación en todas las provincias y la concesión de títulos de propiedad comunitaria a las comunidades indígenas...

c) Garantizar un presupuesto propio y recursos humanos adecuados al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas para asegurar la culminación del relevamiento de las tierras de comunidades indígenas” .

2. Estado actual del relevamiento

2.1. Precisiones metodológicas

A diferencia de otros momentos en los cuales no fue posible acceder a información oficial respecto a datos de avance de cumplimiento del relevamiento territorial previsto en la Ley N°26.160 con características de fiabilidad, en la actualidad el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas mantiene publicada la situación de cada una de las Comunidades Indígenas, lo cual permitió realizar los análisis que se presentarán en el apartado siguiente. Los datos se encuentran alojados en la página web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y cualquier persona puede acceder a ella a través del siguiente enlace: <http://datos.jus.gov.ar/dataset/listado-de-comunidades-indigenas> Por ser oficiales, los datos se analizan tal como están publicados, pretendiendo realizar una lectura integral de los mismos.

Se advierte que la categoría “Comunidades Indígenas” utilizada por el INAI se asemeja a la de “Personería Jurídica”, lo cual facilitó su registro, pero no responde exactamente a la realidad. Por ejemplo, muchas que aparecen como una única Comunidad, están integradas por varias de ellas

por haber sido este el modo de inscripción de su personería jurídica.

Se respeta, de manera literal, la nominación que se asigna a cada Pueblo Indígena, en el entendimiento que responde a la autodenominación que se da cada Comunidad. Del mismo modo cuando las Comunidades son mixtas, integradas por miembros de más de un Pueblo Indígena.

El listado se encuentra actualizado hasta el 21 de junio de 2019, estando compuesto por 1687 Comunidades Indígenas, inscriptas en el Registro Nacional, en organismos provinciales, en trámite o sin personería jurídica. Cabe recordar que al inicio del Programa de Relevamiento Territorial se tomó la cantidad de 950 Comunidades Indígenas, ampliado luego a 1532. Esta selección fue lo que ocasionó confusiones en relación a los porcentajes de avances, pues el número final aumentaba o disminuía según la base que se tomara. Siendo que el mandato legal refiere a todas las Comunidades Indígenas y no a un recorte de ellas, este informe trabaja sobre la cantidad total registrada hasta la fecha como universo.

Siendo la modalidad principal de ejecución del relevamiento territorial la modalidad descentra-



Fotografía: Prensa ENDEPA.

lizada por provincia, resulta importante destacar la notoria diferencia entre las mismas, siendo las del norte del país las que concentran la mayor cantidad de Comunidades Indígenas. Encabeza el listado la provincia de Salta con 492 Comunidades, casi la tercera parte de la totalidad. Entre las cinco jurisdicciones provinciales que encabezan el listado (Salta, Jujuy, Formosa, Chaco y Misiones) reúnen 1158 Comunidades, el 68,64% del total.

A continuación, los valores discriminados por provincia:

Provincia	Comunidades Indígenas	Porcentaje respecto al total
Buenos Aires	50	2,96%
Catamarca	7	0,41%
Córdoba	11	0,65%
Corrientes	3	0,18%
Chaco	111	6,58%
Chubut	99	5,87%
Entre Ríos	3	0,18%
Formosa	152	9,01%
Jujuy	293	17,37%
La Pampa	14	0,83%
La Rioja	1	0,06%
Mendoza	26	1,54%
Misiones	110	6,52%
Neuquén	55	3,26%
Río Negro	92	5,45%
Salta	492	29,16%
San Juan	5	0,30%
San Luis	3	0,18%
Santa Cruz	9	0,53%
Santa Fe	53	3,14%
Santiago del Estero	79	4,68%
Tucumán	18	1,07%
Tierra del Fuego	1	0,06%
Total país	1687	100%

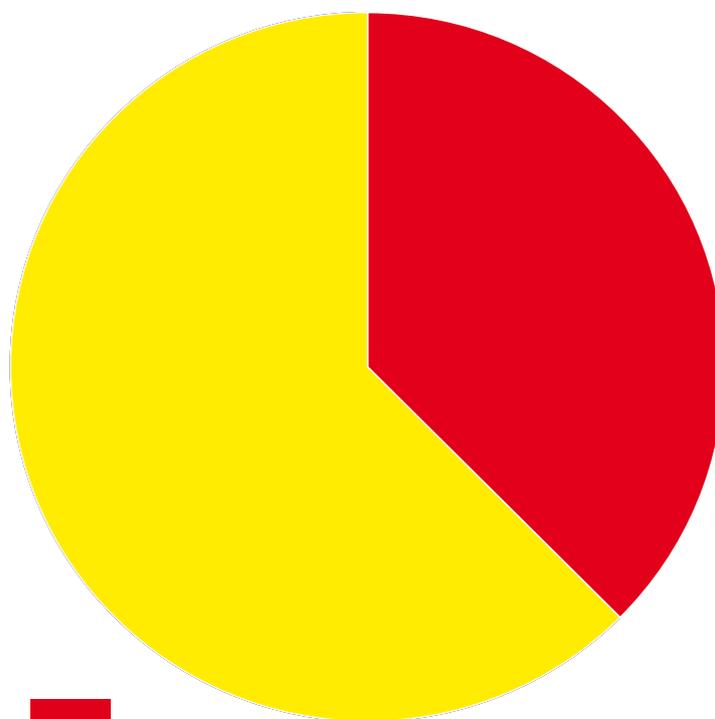


En relación al estado actual del relevamiento, el análisis se concentrará en tres categorías que permiten extraer conclusiones generales: culminados (con resolución), en trámite (con pasos realizados) o sin iniciar. En la página web mencionada se pueden encontrar los datos individualizados por Comunidad, Pueblo, Provincia, Departamento, Localidad, Tipo de zona, personería jurídica, inscripción y número.

2.2. Resultados obtenidos

Conforme a los resultados generales se destaca que sobre el total de 1687 Comunidades del registro han culminado el relevamiento 652, lo cual representa el 38,65%. Dicho de otro modo, a casi 14 años de la sanción de la ley, menos de cuatro Comunidades de cada diez han obtenido la resolución que da cuenta de la finalización de la tarea. Esto se refleja gráficamente del siguiente modo:

RELEVAMIENTO TOTAL



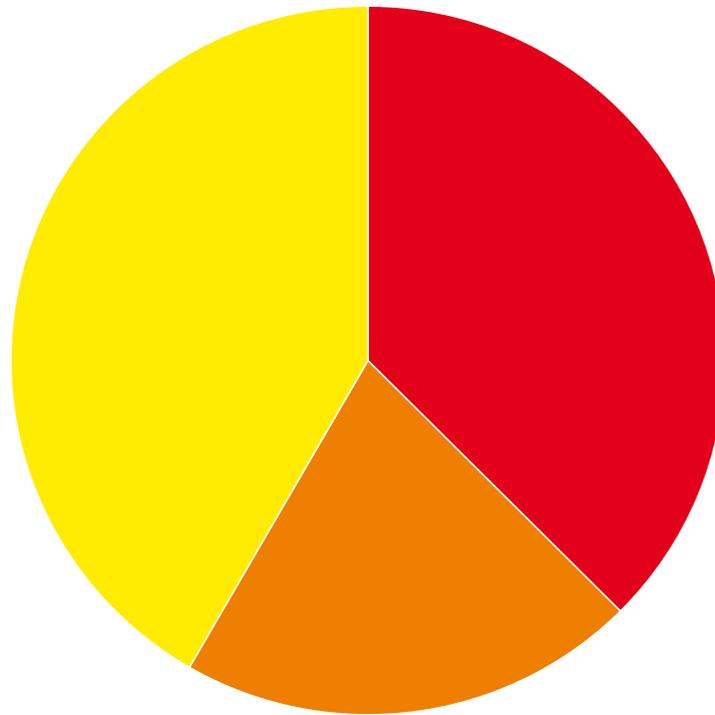
Un siguiente nivel de análisis en torno a los valores generales arroja los siguientes datos:

	RELEVAMIENTOS			
	COMUNIDADES	CULMINADOS	EN TRÁMITE	SIN INICIAR
CANTIDAD	1687	652	321	714
PORCENTAJE	100,00 %	38,65 %	19,03 %	42,32 %

Del elevado porcentaje sin culminar, resulta importante remarcar que 714 Comunidades aún no han iniciado el proceso de relevamiento, es

decir el 42,32%. Esto demuestra de modo grave y preocupante el nivel de mora por parte del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones.

RELEVAMIENTO TOTAL



En la tabla siguiente se recogen los datos generales, distribuidos por provincias, indicando valores nominales y porcentuales en relación a relevamientos culminados, en trámite o sin iniciar:

PROVINCIA	RELEVAMIENTOS					
	CULMINADOS		EN TRÁMITE		SIN INICIAR	
	CANTIDAD	PORCENTAJE	CANTIDAD	PORCENTAJE	CANTIDAD	PORCENTAJE
Buenos Aires	23	46,00 %	2	4,00 %	25	50,00 %
Catamarca	2	28,57 %	0	00 %	5	71,43 %
Córdoba	6	54,55 %	0	00 %	5	45,45 %
Corrientes	0	00 %	0	00 %	3	100 %



Chaco	21	18,92 %	13	11,71 %	77	69,37 %
Chubut	41	41,41 %	13	13,13 %	45	45,45 %
Entre Ríos	2	66,67 %	0	00 %	1	33,33 %
Formosa	1	00,66 %	24	15,79 %	128	83,55 %
Jujuy	148	57,14 %	5	35,71 %	1	7,14 %
La Pampa	8	28,57 %	0	00 %	5	71,43 %
La Rioja	0	00,00 %	0	00 %	1	100 %
Mendoza	9	34,62 %	1	3,85 %	16	61,54 %
Misiones	50	45,45 %	20	18,18 %	40	36,36 %
Neuquén	15	27,27 %	8	14,55 %	32	58,18 %
Río Negro	53	57,61 %	11	11,96 %	28	30,43 %
Salta	157	31,91 %	155	31,50 %	180	36,59 %
San Juan	5	100 %	0	00 %	0	00 %
San Luis	0	00 %	0	00 %	3	100 %
Santa Cruz	7	77,78 %	1	11,11 %	1	11,11 %
Santa Fe	34	64,15 %	3	5,66 %	16	30,19 %
Santiago del Estero	54	68,35 %	17	21,52 %	8	10,13 %
Tucumán	15	83,33 %	2	11,11 %	1	5,56 %
Tierra del Fuego	1	100 %	0	00 %	0	00 %
TOTAL PAÍS	651	38,59 %	321	19,03 %	715	42,38 %

Observaciones particulares en torno al cuadro de situación por provincia:

- Únicamente dos provincias, San Juan y Tierra del Fuego, registran culminación del releva-

miento. Se trata de jurisdicciones con muy pocas Comunidades Indígenas registradas (cinco y una respectivamente) lo cual explica la diferencia de avance con el resto.

- Del mismo modo presentan avances porcentuales considerables otras provincias con baja densidad de Comunidades Indígenas; por ejemplo, Tucumán (83,33%), Santa Cruz (77,78%), Entre Ríos (66,67%), La Pampa (57,14%), Córdoba (54,55%).

- Destacan por sobre el resto las provincias de Jujuy, Santiago del Estero, Río Negro, Santa Fe y Jujuy, las cuales poseen mayor cantidad de relevamientos concluidos (148, 54, 53 y 34, respectivamente), superando con creces la media nacional. En el caso de la provincia de Jujuy el Re.Te.C.I. se asienta sobre programas previos que habían avanzado en tareas de delimitación, demarcación e incluso titulación (P.R.A.T.P.A.J.

- Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborigen de Jujuy; P.R.I.P.C.I. - Programa de Regularización y Adjudicación de la Propiedad Comunitaria Indígena).

- Doce jurisdicciones provinciales (Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta y San Luis) presentan conclusión de relevamientos en términos porcentuales inferiores al 50%.

- Formosa no ha permitido la ejecución del relevamiento en la provincia ni celebrado convenios con el Estado Nacional para garantizar su concreción. Aunque registra 24 Comunidades Indígenas en trámite, el mínimo avance en ejecución fue realizado de forma centralizada por el INAI. Sorprende que el único caso registrado con rele-

vamiento concluido corresponde a la “Comunidad Qom Potae Napocna Navogoh (La Primavera)”, Resolución INAI N° 499, pues el proceso ha sido denunciado por la propia Comunidad por violación de sus derechos a la consulta y participación y desconocimiento de las características propias comunitarias en relación al uso y goce del territorio. En consecuencia, se retiraron del proceso antes de su culminación.

- El relevamiento tampoco ha iniciado en San Luis, el gobierno local ha manifestado sucesivamente que las políticas y decisiones correspondientes a las Comunidades Indígenas radicadas en el ámbito provincial son tomadas bajo su exclusiva responsabilidad.

- Corrientes y La Rioja tampoco han iniciado tareas específicas. En estos casos el número de Comunidades Indígenas del listado es sumamente acotado, tres en el primer caso y una en el segundo.

- La provincia de Salta cuenta con la mayor cantidad de Comunidades Indígenas relevadas (157), aunque por su importante número total a relevar se refleja en un porcentaje de 31,91%, valor por debajo de la media nacional.

- Por la cantidad de Comunidades Indígenas que aún no han iniciado el relevamiento resulta particularmente grave la situación de Salta (180), Formosa (128), Jujuy (99), Chaco (77) y Chubut (45).

Por último, se presenta el cuadro general, distinguiendo la situación de cada Pueblo, por provincia:



Fotografía: Prensa ENDEPA.



PROVINCIA	PUEBLO INDÍGENA	RELEVAMIENTOS		
		CULMINADOS	EN TRÁMITE	SIN INICIAR
Buenos Aires	Tupí Guaraní	7		
	Ava Guaraní	1		1
	Mbya Guaraní			1
	Guaraní	1		1
	Kolla	1		1
	Mocoví/Moqoit	1		
	Toba/Qom	12	1	2
	Mapuche		1	18
	Mapuche Tehuelche			1
Catamarca	Diaguíta	1		4
	Diaguíta Calchaquí			1
	Kolla - Atacama	1		
Córdoba	Comechingón	6		4
	Ranquel			1
Corrientes	Guaraní			3
Chaco	Toba/Qom	19	13	43
	Mocoví/Moqoit	2		13
	Wichí			20
	Sin dato			1
Chubut	Mapuche	15	4	33
	Mapuche - Tehuelche	25	9	9
	Tehuelche	1		3
Entre Ríos	Charrúa	2		1
Formosa	Pilagá		1	25
	Wichí		23	35
	Toba/Qom	1		57
	Toba/Qom - Pilagá - Wichí			1
	Sin dato			9
Jujuy	Atacama	7	1	2
	Fiscara	1	1	
	Kolla	77	16	67
	Ocloya	7	1	2
	Omaguaca	17	22	8
	Chulupí - Omaguaca		1	
	Quechua	6		4
	Tilian	3		1
	Ava Guaraní	1	2	
	Guaraní	28	2	14
	Chané	1		
	Toba/Qom			1

La Pampa	Ranquel	8	4	1
	Mapuche - Ranquel		1	
La Rioja	Diaguita			1
Mendoza	Huarpe	2		13
	Mapuche	4	1	2
	Mapuche - Pehuenche	2		
	Ranquel	1		
	Pehuenche			1
Misiones	Mbya Guaraní	50	20	40
Neuquén	Mapuche	15	8	32
Río Negro	Mapuche	49	10	28
	Mapuche - Tehuelche	4	1	
Salta	Lule	1		
	Diaguita Calchaquí	11	9	17
	Diaguita Calchaquí - Wichí - Lule			1
	Wichí	57	63	53
	Wichí - Guaraní		5	
	Wichí - Chiriguano			1
	Wichí - Chorote			1
	Wichí - Toba/Qom			1
	Chiriguano	1		
	logys	9	2	
	Chorote	5	7	13
	Chorote - Wichí			1
	Chulupí - Nivaclé	1		
	Ava Guaraní	3	6	14
	Guaraní	24	29	19
	Guaraní - Chané	1		
	Tupí Guaraní	2	1	3
	Chané	4	1	
	Tapiete	2	1	
	Toba/Qom	5	7	3
	Atacama	8		
	Kolla	15	19	51
	Kolla - Guaraní	1		
	Kolla - Guaraní - Wichí		1	
	Tastil	7	4	1
	Aymara - Kolla - Omaguaca			1
San Juan	Huarpe	5		
San Luis	Huarpe			1
	Ranquel			2
Santa Cruz	Mapuche	2		
	Mapuche - Tehuelche	2	1	1
	Tehuelche	3		



Santa Fe	Mocoví/Moqoit	25	2	10
	Mocoví/Moqoit-Toba/Qom	2		
	Toba/Qom	7	1	2
	Kolla			1
	Corundi			1
	Diaguíta			1
	Mapuche			1
Santiago del Estero	Vilela	4	1	1
	Tonokoté	26	6	7
	Sanavirón	1		
	Lule Vilela	7	4	
	Diaguíta Cacano	14	5	
	Guaycurú	2	1	
Tucumán	Diaguíta Calchaquí	8		1
	Diaguíta	6	2	
	Lule	1		
Tierra del Fuego	Selk'Nam (Onas)	1		
TOTAL PAÍS		651	321	715

El cuadro precedente permite múltiples análisis, a modo general se extraen algunas consideraciones:

- El Pueblo con mayor cantidad de Comunidades del listado oficial es el Wichí (251; 14,88% del total nacional), seguido por el Kolla (247; 14,64% del total nacional). Ambos tienen un muy elevado nivel de inejecución, aunque el primero registra en términos comparativos una gran diferencia en relación a relevamientos culminados respecto al segundo (57 frente a 93).
- El Pueblo Wichí no cuenta con ningún relevamiento culminado en Formosa y Chaco.
- El Pueblo Pilagá es el único en el país que no cuenta con ningún relevamiento culminado (sólo uno en trámite). Esto se debe a que con tal autodenominación tienen presencia sólo en la provincia de Formosa, que no ha concretado convenios ni facilitado la ejecución centralizada.
- En el sur del país, respecto a los Pueblos Mapuche, Mapuche-Tehuelche y Tehuelche se han realizado los mayores progresos en culminación, contando con 120 Comunidades relevadas en total. Esto se debe en gran medida al avance de la provincia de Río Negro.
- Algunos avances notorios en culminación refieren a Pueblos con pocas Comunidades, ubicados generalmente en zonas geográficas accesibles y próximas entre sí. Por ejemplo los

- Pueblos Selk'Nam (Comunidad única relevada); Atacama (15 culminados sobre un total de 18, Salta y Jujuy); Ocloya (7 culminados, sobre 9, Jujuy); Chané (5 culminados sobre 6, Salta y Jujuy); logys (9 culminados sobre 11, Salta); Tastil (7 culminados, sobre 12, Salta); Tupí Guaraní (9 culminados sobre 13; 7 en Buenos Aires y 2 en Salta); Diaguíta Cacano (14 culminados sobre 19, Santiago del Estero); Vilela (4 culminados, sobre 6, Santiago del Estero); Lule Vilela (7 culminados sobre 11, Santiago del Estero); Tonokoté (26 culminados sobre 39, Santiago del Estero); Ranquel (9 culminados sobre 17; 8 de ellos en La Pampa).
- Los Pueblos Diaguíta y Diaguíta Calchaquí tienen avances notorios en la provincia de Tucumán (14 concluidos en total, 3 pendientes). A diferencia de Salta en el que tienen un nivel de ejecución mucho menor (11 concluidos, 16 pendientes).
- Diferente situación es la del Pueblo Chorote, que pese a estar en una única provincia (Salta) presentan un bajísimo nivel de ejecución (5 relevamientos concluidos, sobre 25 Comunidades). Del mismo modo el Pueblo Omaguaca de Jujuy (17 culminados, sobre 47).
- El Pueblo Guaraní presenta avances principalmente en la provincia de Jujuy (28 relevamientos concluidos, frente a 16 sin culminar). En Salta la realidad es diferente ya que sólo un tercio

han concluido el relevamiento.

- Se suma al punto anterior el Pueblo Ava Guaraní de Salta, a quienes se les ha concluido la labor a 3 Comunidades, estando pendientes otras 20.
- El Pueblo Mbya Guaraní que se encuentra casi exclusivamente en Misiones (solo una Comunidad en Buenos Aires), cuenta con un 45,05% de ejecución completada. Sin embargo, preocupa que aún 41 Comunidades no hayan iniciado ninguna de las tareas propias del relevamiento.
- El Pueblo Mocoví-Moqoit (Chaco, Santa Fe y Buenos Aires) cuenta con 28 relevamientos culminados, sobre un total de 53 Comunidades. Debe aclararse que 25 de los trabajos concluidos corresponden a la provincia de Santa Fe.
- Al Pueblo Huarpe (San Juan, San Luis, Mendoza) se les ha concluido el relevamiento a la tercera parte de las Comunidades (7 sobre 21). La particularidad es que todas las demás se encuentran sin iniciar tareas, ninguna en trámite.
- Vinculado con los puntos anteriores, por encima de la media nacional resulta particularmente grave el grado de inejecución del relevamiento en los Pueblos Pilagá (100%), Ava Guaraní (82,14%), Chorote (80%), Qom (75,28%), Wichí (77,29%), Huarpe (66,67%), Omaguaca (63,83%), Kolla (62,35%), Mapuche (61,41%) y Diaguita Calchaquí (60,42%).

3. Apreciaciones finales

En este informe se ha mostrado el avance general del relevamiento territorial indígena, la situación en cada provincia y su impacto en los diferentes Pueblos Indígenas. Los datos sistematizados arrojan cifras alarmantes. En términos globales preocupa que el 61,35% de las Comunidades Indígenas del país aún no han concluido el relevamiento de las tierras que tradicionalmente ocupan. La segunda cuestión de gravedad es que un 42,35% del total de Comunidades Indígenas no registra tareas iniciadas de relevamiento.

Es innegable, entonces, el notorio grado de inejecución del relevamiento territorial demandado por la Ley Nacional N° 26.160 y sus sucesivas prórrogas. Siendo que la primera norma estimaba un plazo de tres años para finalizar las tareas, puede deducirse que el Estado argentino acumula una mora de once años en su cum-

plimiento.

La inejecución del relevamiento se convierte en una herramienta para la violación de otros derechos indígenas por cuanto impide y obstaculiza la prosecución de acciones para obtener la definitiva regularización dominial de los territorios que las Comunidades ocupan tradicionalmente. Recordemos que la obligación estatal abarca no sólo la delimitación y demarcación, sino también la titulación de los territorios indígenas, tarea largamente postergada y sin un mecanismo específico que la concrete.

Resulta esencial una evaluación general del programa que implementa el relevamiento para poder determinar las causas de la demora, considerando la aplicación presupuestaria y responsabilidades diferenciadas. Luego, diseñar estrategias de remediación pertinentes y planificar las futuras acciones. Dicho análisis solo podrá ser válido si se realiza con la amplia participación de Comunidades, Pueblos y Organizaciones Indígenas.

Sobre esta base es fundamental proyectar en términos estimativos (con criterios serios, objetivos y verificables) las etapas que llevarán a la conclusión final del relevamiento, para poder delinear las herramientas legislativas y administrativas adecuadas. En el último debate legislativo realizado en 2017 se barajaron hipótesis de conclusión que iban de los seis meses a los cuatro años, sin ningún tipo de sustento fáctico. En este punto, siendo que la ley perderá vigencia en veinte meses, cabe preguntarse ¿cuánto tiempo más demandará la culminación del programa, cómo se implementaría y cuál sería el presupuesto necesario?

Ante la carencia de información fidedigna y la dificultad para acceder a datos no manipulados, resulta esencial que el INAI elabore y sostenga mecanismos de registración, seguimiento y control de las acciones programadas y ejecutadas en el cumplimiento de sus funciones específicas; y un sistema fiable de público y fácil acceso, actualizado permanentemente. Esto permitirá la posibilidad de monitorear la ejecución de las acciones y el control presupuestario por parte de las organizaciones indígenas y otras instituciones de la sociedad civil.

Sin perjuicio de lo anterior, es de vital importancia dotar de seguridad jurídica a las carpetas técnicas de las Comunidades Indígenas que han culminado sus relevamientos, por ejemplo,



Fotografía: Prensa ENDEPA.

avanzando en formas de publicidad de los mismos como ser inscripciones en los registros provinciales y direcciones de catastros, determinando formas de oponibilidad frente a terceros o previendo mecanismos especiales para su titularización.

Es de vital importancia profundizar la formación y sensibilización de jueces y auxiliares de la justicia, pues pese a la prohibición legal se continuó dictando órdenes de desalojos o desocupaciones, desatando una escalada de violencia en los territorios indígenas. En sentido opuesto a la utilización del aparato represivo estatal como única vía, este año las nuevas autoridades del INAI, en articulación con los Ministerios de Seguridad, de Justicia, de Ambiente de Nación y la Administración de Parques Nacionales, han creado las “Mesas de resolución de conflictos territoriales con pueblos originarios” con el objetivo de encontrar soluciones consensuadas y pacíficas, preservando los derechos humanos. Aunque reciente, este espacio alienta una nueva forma de relación desde el Estado y la búsqueda de respuestas no violentas a las legítimas demandas indígenas.

En las condiciones actuales, tanto la suspensión de desalojos como el relevamiento previstos por la Ley 26.160 resultan imprescindibles. Se-

guramente lo será también una nueva prórroga en 2021, sosteniendo plazos razonables para su cumplimiento efectivo y no para garantizar mayor tiempo de inactividad y vulneración de derechos.

Conforme a lo dicho es preciso de manera urgente llevar adelante la revisión de la implementación del programa de relevamiento territorial ejecutando eficientemente las acciones necesarias para superar obstáculos que impiden su avance, con presupuesto acorde considerando las diferentes regiones, asegurando la suspensión de los desalojos mientras dure la emergencia, todo ello con participación y consulta previa. De otra manera, la tan mentada deuda histórica argentina con los Pueblos Indígenas seguirá sin saldarse.

ENDEPA, abril de 2020

Fuentes

- Amnistía Internacional y otros. “La prórroga de la Ley de Emergencia Territorial Indígena 26.160 es un imperativo de Derechos Humanos”. Amnistía Internacional: Buenos Aires, 2017.
- Auditoría General de la Nación. “Informe de auditoría del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, periodo 2010-2015”. Buenos Aires, 2017.
- Cámara de Diputados de la Nación. “Diario de Sesiones 19ª Reunión – 13ª Sesión Ordinaria (Especial)”. 8 de noviembre de 2017, página 41.
- Cámara de Senadores de la Nación. “Diario de Sesiones 13ª Reunión – 8ª Sesión Especial”. 27 de septiembre de 2017.
- Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA). “Advertencia sobre la Inejecución de las Leyes Nacionales N°26.160 y N°26.554 – Emergencia de la Posesión y Propiedad Comunitaria Indígena”. ENDEPA: Formosa, 2011.
- Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA). “Nueva advertencia sobre la inejecución de la Ley 26.160 - La brecha entre las declaraciones y la realidad en materia de derechos territoriales indígenas”. ENDEPA: Formosa, 2013.
- Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) “Informe a la Cámara de Diputados de la Nación “Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas – Ejecución Ley 26.160”. Inédito: Buenos Aires, 2009.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Página Web: <http://datos.jus.gob.ar/dataset/listado-de-comunidades-indigenas>
Fecha de último acceso: 20 de marzo de 2020.



Anexo - Recomendaciones y observaciones de organismos de Naciones Unidas en relación a la Ley Nacional N°26.160 y sus prórrogas

Organismo: Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Documento: Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención - Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial - Argentina.

Aprobación: 76.º período de sesiones, 15 de febrero a 12 de marzo de 2010

Distribución General: 29 de marzo de 2010

Referencia: CERD/C/ARG/CO/19-20

Extracto:

9. El Comité toma nota con interés de la Ley N° 26.160, de noviembre de 2006, la cual declara emergencia a fin de detener los desalojos de pueblos indígenas y permitir el reordenamiento territorial y la regularización de su propiedad comunitaria.

20. El Comité toma nota de la Ley N° 26.160, de noviembre de 2006, la cual declara emergencia por cuatro años a fin de detener los desalojos de pueblos indígenas y permitir el reordenamiento territorial y la regularización de la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas, y del Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI), para promover la inscripción de las comunidades indígenas y asistirles en sus tramitaciones. El Comité igualmente toma nota de que la ley ha sido extendida por cuatro años más; sin embargo, observa con seria preocupación que seis provincias en el Estado parte no han aceptado aplicar dicha ley de carácter nacional (Salta, Formosa, Jujuy, Tucumán, Chaco y Neuquén).

El Comité recomienda que el Estado parte intensifique sus esfuerzos para lograr la implementación de esta ley en todas las provincias que tienen población indígena y en las cuales la lucha por el control de recursos naturales ha originado violencia y desalojos forzosos. El Comité urge al Estado parte a que tome las medidas necesarias para frenar los desalojos y asegurar la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas en donde corresponda. recomienda también que el Estado parte intensifique esfuerzos para lograr la adecuada armonización del RENACI con los registros provinciales.

Organismo: Comité de Derechos Humanos

Documento: Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto - Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos - Argentina.

Aprobación: 98.º período de sesiones, 8 a 26 de marzo de 2010

Distribución General: 31 de marzo de 2010

Referencia: CCPR/C/ARG/CO/4

Extracto:

25. El Comité muestra su preocupación frente a informaciones con arreglo a las cuales grupos indígenas han sido objeto de violencia y desalojos forzosos de sus tierras ancestrales en varias provincias, por razones vinculadas al control de recursos naturales (arts. 26 y 27 del Pacto). El Estado parte debe adoptar las medidas que sean necesarias para poner fin a los desalojos y asegurar la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas en donde corresponda. En este sentido, el Estado parte debe redoblar sus esfuerzos en la ejecución del programa de relevamiento jurídico catastral de la propiedad comunitaria indígena. El Estado parte debe igualmente investigar y sancionar a los responsables de los mencionados hechos violentos.

Organismo: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Documento: Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto - Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Argentina

Aprobación: 47.º período de sesiones, 14 de noviembre a 2 de diciembre de 2011

Distribución General: 14 de diciembre de 2011

Referencia: E/C.12/ARG/CO/3

Extracto:

8. El Comité observa con preocupación que la Ley N°26.160 (cuya vigencia se prorroga mediante la Ley N°26554), relativa a la posesión y propiedad de las tierras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas, no se ha aplicado plenamente. Preocupan también al Comité los retrasos en la concesión a las comunidades indígenas de los títulos de propiedad de esas tierras o territorios (arts. 1, 11, 12 y 15).

El Comité insta al Estado parte a que vele por una aplicación plena y coordinada de la Ley N° 26160/26554, tanto a nivel federal como provincial. El Comité recomienda al Estado parte que concluya los procesos de demarcación en todas las provincias, tal como se prevé en la Constitución y en las leyes vigentes, y que agilice el proceso de concesión de títulos de propiedad comunal a las comunidades indígenas.

Organismo: Relatoría Especial sobre vivienda adecuada

Documento: Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto, Raquel Rolnik - Adición - Misión a Argentina.

Aprobación: Consejo de Derechos Humanos 19.º período de sesiones, 2011

Distribución General: 21 de diciembre de 2011

Referencia: A/HRC/19/53/Add.1

Extracto:

50. La Relatora Especial recuerda que en virtud del inciso 17 del artículo 75 de la Constitución Nacional, al Congreso de la República le corresponde —reconocer la [...] posesión y propiedad comunitarias de las tierras que [los pueblos indígenas argentinos] 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|. En este contexto, la Relatora Especial acoge favorablemente la adopción en 2006 de la Ley 26.160 que suspende por cuatro años la ejecución de cualquier sentencia, acto procesal o administrativo que tuviera por objeto el desalojo de una comunidad indígena y adicionalmente establece un programa de relevamiento jurídico catastral con el fin de contribuir a la regularización de la propiedad comunitaria indígena.

51. A pesar de la adopción de esta Ley, la Relatora Especial nota con preocupación que comunidades indígenas de varias provincias del País siguen siendo desalojadas —a veces con niveles muy altos de violencia—, están bajo orden de desalojo o se encuentran en peligro por intentos de venta de parte de su territorio. Además, el programa de regularización ha sido solo marginalmente implementado puesto que hasta la fecha son muy pocas las comunidades que completaron el proceso de relevamiento territorial, y que en la mayoría de las provincias solo se ha realizado el relevamiento y en otras ni siquiera se habría empezado a proceder a este último.

71. La Relatora Especial exhorta a todas las instituciones competentes a implementar en el tiempo más breve posible y en virtud de la Ley 26160, los programas de regularización de la propiedad comunitaria indígenas respetando el derecho de consulta y participación de las comunidades afectadas.

72. Así mismo, la Relatora Especial exhorta al Gobierno a respetar la orden de suspensión de cualquier sentencia, acto procesal o administrativo que tuviera por objeto el desalojo de una comunidad indígena (Leyes 26160 y 26554) y recomienda que el tiempo de vigencia de esta suspensión se prorrogue hasta que no se finalice, en pleno respecto de los derechos de los pueblos indígenas, la regularización de la propiedad comunitaria indígena en todo el país.

Organismo: Relatoría Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Documento: Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya - Adición - La situación de los pueblos indígenas en Argentina.

Aprobación: Consejo de Derechos Humanos, 21.º período de sesiones, 2012



Distribución General: 4 de julio de 2012

Referencia: A/HRC/21/47/Add.2

Extracto:

Preocupaciones principales del Relator Especial

20. Existe un número significativo de leyes y programas nacionales y provinciales en materia indígena. Sin embargo, se presentan una serie de problemas en relación con la implementación y garantía de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en relación con sus tierras y recursos naturales, el acceso a la justicia, la educación, la salud, y otros servicios básicos. En general, el Relator Especial observó la falta de una política adecuada que priorice y atienda la formulación e implementación de políticas públicas para efectivizar los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en la legislación nacional e instrumentos internacionales adheridos por Argentina.

A. La tenencia de tierras y recursos naturales

21. La situación de la tenencia de tierras de los pueblos indígenas en el país deriva de la desposesión histórica de grandes extensiones de sus tierras por estancieros y por la presencia de empresas agropecuarias, petroleras y mineras que operan en tierras reclamadas por comunidades indígenas. 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.

1. La identificación y legalización de tierras indígenas

a) El programa federal de relevamiento territorial

22. El INAI promovió la aprobación de la Ley 26.160, señalada anteriormente (párr. 14 supra), en respuesta al problema de la tenencia de la tierra indígena en el país y con el fin de cumplir con las provisiones del Convenio N.º 169 de la OIT sobre el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras que ocupan tradicionalmente (art. 14).

23. Para implementar el relevamiento ordenado por esta ley, el INAI instituyó el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas. Este programa prevé la ejecución de trabajo técnico y de campo coordinado entre el INAI, los pueblos indígenas, las provincias, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales. En los casos en los que no exista un mecanismo de coordinación efectivo entre el INAI y la provincia, o en los casos particulares de grave urgencia, la ejecución del relevamiento estaría a cargo de un equipo técnico de ejecución dirigido por el INAI.

24. El proceso de relevamiento comprende un estudio sobre la organización social y cultural de la comunidad, y sobre los antecedentes de su uso y ocupación territorial, con la participación de la comunidad. Este proceso incluye la elaboración de un informe cartográfico que debe ser aprobado por la comunidad y la elaboración de una carpeta técnica con la información recopilada, así como una descripción de los pasos que debe seguir la comunidad para legalizar sus tierras.

c) Problemas principales dentro de los procesos de relevamiento y titulación territorial

30. A pesar de las importantes iniciativas nacionales y provinciales en la regularización de tierras indígenas, existen deficiencias en estas iniciativas, así como problemas en su efectiva implementación.

31. Varias comunidades indígenas reportaron haber cumplido con los requisitos de los programas federales o provinciales de relevamiento y titulación territorial, sin obtener una respuesta de las autoridades competentes. En algunos casos, las comunidades reportaron haber entregado su documentación en diversas ocasiones durante períodos de hasta 15 años, y repetidamente se les informaba que les hacía falta la documentación requerida, por lo que debían comenzar con el proceso de solicitud de nuevo. Las demoras se han debido a distintos motivos, entre ellos, la insuficiencia de fondos, la complejidad de las situaciones de tenencia de tierras, y la oposición por parte de los terratenientes u otros.

32. Otro factor que ha contribuido a la demora en el reconocimiento y protección de las tierras indígenas es la inadecuada coordinación entre el INAI y las provincias en la implementación de la legislación nacional. Se ha reportado que, en ciertas provincias, el relevamiento no comenzó debido a desacuerdos en su ejecución e incluso a la negativa por parte de ciertas provincias en reconocer los derechos reclamados por los pueblos indígenas. Cabe notar que la normativa nacional refleja la necesidad de coordinación y uniformidad de criterios empleados por los gobiernos federales y pro-

vincial en temas indígenas. Si bien las provincias tienen competencia para ejercer las atribuciones del párrafo 17 del artículo 75 de la Constitución, la doctrina jurisprudencial establece que éstas no pueden obstaculizar las actuaciones del gobierno nacional.

33. Por otro lado, a pesar del acompañamiento que ha dado el Consejo de Participación Indígena (CPI) al proceso de relevamiento, las poblaciones indígenas han señalado la falta de adecuada participación indígena en el programa nacional de relevamiento, y que el proceso de selección de los representantes indígenas en los CPI no es de acuerdo con los procesos tradicionales de las comunidades.

34. Además, aunque el programa de relevamiento territorial del INAI tiene la finalidad de reconocer la tenencia de tierras indígenas en Argentina, no incluye un procedimiento para la titulación de tierras indígenas. Un avance importante para llenar este vacío es el desarrollo por parte del INAI de un proyecto de ley sobre la posesión y propiedad comunitaria indígena que sería presentado al Congreso Nacional durante el año 2012. Aunque este proyecto de ley es reconocido por representantes indígenas como un paso importante, existen preocupaciones sobre el nivel de consulta que se ha hecho con los pueblos indígenas con respecto a esta iniciativa.

35. Otra crítica relacionada al programa de relevamiento del INAI es que no establece mecanismos que resuelvan casos en los que una comunidad afirme un derecho de restitución de tierras sobre tierras de las que hayan sido desposeídas recientemente o donde existan reclamos por reconocimiento de territorios superpuestos entre comunidades y propietarios privados. Además, se observa que el programa de relevamiento no se aplica a las comunidades cuyos miembros, a raíz de la desposesión de sus tierras ancestrales unas generaciones atrás, se encuentran dispersos en zonas urbanas.

...

Conclusiones y recomendaciones

83. El Relator Especial reconoce el importante trabajo del INAI, especialmente en relación con el relevamiento territorial, pero observa que la escasa asignación de presupuesto a esta institución obstaculiza seriamente su funcionamiento efectivo. Existe además una carencia preocupante de participación de los mismos pueblos indígenas en el desarrollo e implementación de programas y políticas del INAI.

Reconocimiento de los derechos a las tierras y a los recursos naturales

86. Aunque el Gobierno ha dado algunos pasos importantes para reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos naturales tradicionales, existe todavía en Argentina una falta de seguridad jurídica generalizada respecto de estos derechos.

87. El Gobierno nacional y los gobiernos provinciales deben redoblar esfuerzos para coordinar acciones para realizar el debido relevamiento territorial y reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades o pueblos indígenas, así como suscribir los convenios necesarios para tal fin y así, evitar cualquier efecto perjudicial sobre los derechos de los pueblos indígenas que pudieran surgir por esta falta de coordinación y coherencia.

88. El Gobierno nacional y los gobiernos provinciales deben proporcionar a los pueblos indígenas el apoyo técnico necesario para preparar la documentación requerida para el relevamiento territorial de sus comunidades, obtener el reconocimiento de sus respectivas personerías jurídicas, y poder realizar los trámites correspondientes una vez que hayan entregado sus carpetas completas.

89. Dado los retrasos en el proceso de relevamiento bajo las Leyes 26160 y 26554, el poder legislativo debe contemplar la ampliación de los plazos de estas leyes más allá del año 2013. Del mismo modo, el Estado debe agilizar el proceso de relevamiento territorial y asegurar al INAI los recursos técnicos y financieros necesarios para finalizar adecuadamente el proceso.

90. Finalmente, es necesario avanzar con el desarrollo de mecanismos y procedimientos efectivos para la demarcación y el reconocimiento legal de los territorios sobre los cuales los pueblos indígenas tienen derechos. Los procesos establecidos para tales fines deben ser llevados a cabo en consulta con los pueblos indígenas.

99. El Relator Especial hace un llamado al Gobierno nacional, y especialmente a los gobiernos



provinciales y a los tribunales, para que apliquen la letra y el espíritu de las Leyes 26160 y 26554 y suspendan todos los actos procesales o administrativos de desalojo de comunidades indígenas hasta que se realice el proceso de relevamiento técnico-jurídico de las tierras ocupadas por pueblos indígenas. En particular, se deben tomar medidas inmediatas para responder a las demandas de las comunidades indígenas que se encuentran en riesgo inminente de ser desalojadas.

Organismo: Comité de Derechos Humanos

Documento: Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de la Argentina

Aprobación: 117 período de sesiones, 20 de junio a 15 de julio de 2016.

Distribución General: 10 de agosto de 2016

Referencia: CCPR/C/ARG/CO/5

Extracto:

Derechos de los pueblos indígenas

37. A pesar de las iniciativas nacionales y provinciales en la regularización de tierras indígenas, incluyendo la Ley núm. 26.160 de 2006 que ha declarado emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas, el Comité lamenta que hasta el momento las tierras indígenas no hayan sido reconocidas y protegidas legalmente. El Comité reitera su preocupación expresada en sus observaciones finales anteriores (CCPR/C/ARG/CO/4, párr. 25) que grupos indígenas continúan siendo objeto de violencia y desalojos forzados en varias provincias (arts. 2, 6, 7 y 27).

38. El Estado parte debe, en consulta con los pueblos indígenas, intensificar sus esfuerzos en la demarcación y reconocimiento legal de los territorios sobre los cuales los pueblos indígenas tienen derechos. El Estado parte debe, asimismo, proteger de manera efectiva a los pueblos indígenas contra todo acto de violencia, y velar por que los autores de tales actos sean llevados ante la justicia y debidamente sancionados, y que las víctimas obtengan una reparación adecuada.

Organismo: Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Documento: Observaciones finales sobre los informes periódicos 21.º a 23.º combinados de la Argentina.

Aprobación: 91.º período de sesiones, 21 de noviembre a 9 de diciembre de 2016.

Distribución General: 11 de enero de 2017

Referencia: CERD/C/ARG/CO/21-23

Extracto:

Derechos territoriales y restitución de tierras

20. El Comité observa con preocupación que a pesar del marco jurídico que reconoce el derecho de propiedad de las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas, el Estado parte no garantiza todavía el pleno disfrute y ejercicio efectivo de este derecho.

La Ley 26.160 dispone el relevamiento o demarcación de las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas con el objetivo de una regularización de las mismas. Sin embargo su ejecución ha sufrido complicaciones y demoras, y solo se ha logrado concluir el proceso en seis provincias, e incluso en los lugares donde el proceso ha concluido, los resultados del mismo no se han traducido necesariamente en un reconocimiento de la posesión y propiedad comunitaria. El Comité continúa preocupado por la situación de la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat (art. 5).

21. El Comité insta al Estado parte, en coordinación con las autoridades federales, provinciales y municipales, a garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas a poseer, utilizar, desarrollar y controlar con plena seguridad sus tierras, territorios y recursos naturales, a través de, entre otros:

a) La plena implementación de la Ley 26160, y la pronta finalización del proceso de relevamiento de las tierras y territorios ancestrales;

b) La adopción de medidas legislativas y administrativas, así como de mecanismos adecuados y

eficaces, para facilitar la posesión y titularización de dichas tierras y territorios, y el acceso efectivo a los procedimientos judiciales en la materia y el respeto de las garantías del debido proceso.

22. Respecto a la Asociación de Comunidades Indígenas de Lhaka Honhat, el Comité insta al Estado parte a concluir la demarcación del territorio, entregar el título colectivo a favor de las comunidades y asistir a las familias criollas en su relocalización.

23. El Comité está particularmente preocupado por el alto número de desalojos de los pueblos indígenas que se llevan a cabo a pesar de la vigencia de la Ley 26160, y particularmente por los incidentes con alto nivel de violencia contra comunidades indígenas, bien en procesos de desalojo o en protestas contra los mismos. El Comité está preocupado especialmente por la impunidad por el asesinato de Javier Chocobar hace siete años, y por los violentos incidentes de los que han sido víctimas las Comunidades Potae Napocna Navogoh “La Primavera”, Nam Qom del Pueblo Qom y la Comunidad India Quilmes, entre muchos otros. El Comité lamenta también la falta de investigación y sanción de los actos violentos cometidos por las fuerzas de seguridad y terceros contra los defensores de los derechos y miembros de los pueblos indígenas, así como la falta de medidas para evitar estos hechos violentos (art. 5).

24. El Comité insta al Estado parte a:

a) Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la protección de los pueblos indígenas frente a desalojos forzosos, garantizando el cumplimiento íntegro y efectivo de la Ley 26.160;

b) Adoptar medidas para garantizar la seguridad de los pueblos indígenas que sufren amenazas, persecuciones y otros actos violentos tanto por parte de funcionarios públicos como de particulares, y prevenir, investigar y sancionar dichos actos.

Organismo: Relatoría Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia

Documento: Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia sobre su misión a la Argentina

Aprobación: Consejo de Derechos Humanos 35.º período de sesiones, 2017.

Distribución General: 18 de abril de 2017

Referencia: A/HRC/35/41/Add.1

Extracto:

42. El Relator Especial desea hacer referencia a la sección IV.A del informe de 2012 del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya (A/HRC/21/47/Add.2), en la que se describen las violaciones relacionadas con la tenencia de la tierra. El Relator Especial está muy decepcionado por el hecho de que no se hayan realizado progresos en ese sentido y, habida cuenta de que las disposiciones legales que ordenan la suspensión de los desalojos de comunidades indígenas de las tierras que ocupan expirarán pronto, reitera las recomendaciones que figuran en el informe antes mencionado.

103. Se debe reformar el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y reforzar su mandato dotándolo de mayor capacidad de decisión y más alcance a nivel provincial. Su composición debe incluir a representantes legítimos de las comunidades indígenas, con el fin de promover la confianza entre las personas a las que representan. Se deben revisar sus acciones con respecto al registro de las tierras indígenas y los protocolos vigentes a ese respecto, con el fin de que sean más eficaces, teniendo en cuenta la opinión de todas las partes interesadas.

Organismo: Examen Periódico Universal

Documento: Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal – Argentina – 3.º Ciclo

Aprobación: Consejo de Derechos Humanos, 37.º período de sesiones, 26 de febrero a 23 de marzo de 2018

Distribución General: 22 de diciembre de 2017

Referencia: A/HRC/37/5

Extracto:



Conclusiones y/o recomendaciones

107.177 Concluir el estudio sobre la propiedad de las tierras ocupadas tradicionalmente por las comunidades indígenas del país, como se prevé en la Ley núm. 26.160, a fin de garantizar plenamente los derechos de los pueblos indígenas, especialmente los derechos territoriales y el derecho a la consulta previa, de conformidad con los tratados internacionales ratificados por la Argentina y con la Constitución nacional (Alemania).

Organismo: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Documento: Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina.

Aprobación: 64.º período de sesiones, 24 de septiembre a 12 de octubre de 2018.

Referencia: E/C.12/ARG/CO/4

Distribución General: 1 de noviembre de 2018

Extracto:

Pueblos indígenas y territorios

18. El Comité está preocupado por la falta de cumplimiento integral con el relevamiento sobre comunidades aborígenes, la demarcación de sus territorios, y la prohibición de desalojos de tierras de las comunidades indígenas, dispuesto por la Ley 26160. También preocupa el Comité que aún no se han previsto mecanismos para la titularización de las tierras ancestralmente ocupadas por los pueblos indígenas. Finalmente, el Comité está muy preocupado por el desmonte, en 2017, de más de 120.000 ha, muchas de ellas en bosques protegidos, pese a las denuncias de las comunidades indígenas (art. 1, párr. 2).

19. El Comité recomienda al Estado parte:

a) **Velar por una aplicación plena y coordinada de las Leyes 26160, 26554, 26894 y 27400, tanto a nivel nacional como provincial, así como por la conclusión de los procesos de demarcación en todas las provincias y la concesión de títulos de propiedad comunitaria a las comunidades indígenas;**

b) **Realizar un estudio de evaluación participativo junto a los pueblos indígenas del riesgo del impacto sobre sus derechos económicos, sociales y culturales, en particular la salud, previo a autorizar la explotación de recursos naturales;**

c) **Garantizar un presupuesto propio y recursos humanos adecuados al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas para asegurar la culminación del relevamiento de las tierras de comunidades indígenas;**

d) **Agilizar la demarcación de los territorios indígenas en los casos de Reserva Grande del Impenetrable Chaco, en la provincia del Chaco, asegurando el reconocimiento de las organizaciones indígenas, así como asegurar la relocalización de las familias criollas, en el caso de la comunidad Lhaka Honat.**



www.endepa.org.ar

