



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 (Equipo Nacional de Pastoral Aborigen)

Centro de Capacitación Integral Juan Pablo II - Ruta Nac. 11 - km. 1180.
(3600) FORMOSA – ARGENTINA Tel: 3704-448-015
coordinacion@endepa.org.ar – www.endepa.org.ar

Presentación

El programa de relevamiento territorial de Comunidades indígenas, fue un hecho importante del Congreso de la Nación que creó una gran expectativa en los indígenas de Argentina y un sentimiento de justicia en relación al histórico y permanente despojo de sus tierras y territorios.

Como la gran mayoría de los ciudadanos que poseen un desconocimiento de las leyes y normas que les protegen, no todos los aborígenes del país conocen la ley nacional 26160 con la lucidez de sus dirigentes, porque las leyes no brotan de sus normas consuetudinarias, ni en su idioma materno comunitario y porque todavía no hay una conciencia en la mayoría de los legisladores, gobernantes y funcionarios del derecho y la obligación de la consulta previa, libre e informada. Pero cuando apareció la ley por todas partes corrió una voz de aliento como un viento fuerte que sopla, murmurando las bondades de esta norma y que con esta ley ya no serán más desalojados, ni despojados de sus tierras, ni maltratados por ella y podrán avanzar en territorios ancestrales.

Los indígenas de Formosa, por ejemplo, tienen 300.000 hectáreas que han podido recuperar a partir de 1983 en los primeros años del regreso a la democracia. Pero este total es para más de 50.000 que viven en 180 comunidades lo cual significa un promedio 1666 ha. por comunidad algunas de las cuales tienen más de 200 familias habitando en ellas. Mientras que muchas familias no indígena tienen más de 1000 ha. y hasta 100.000 o 5 grandes empresarios tienen un total de más de 300.000 ha. Lo cual revela la injusta distribución de la tierra en esta y en todas las provincias argentinas.

La tierra y los territorios indígenas no se entienden, no se razonan y no se explican sino los miramos desde los Pueblos Originarios, desde su cultura, su pensamiento, su cosmovisión y su sentimiento y sentir sobre la madre tierra. Para el que mira sin ver desde dentro, es tierra no más, nada le dice nada. La historia hay que escucharla desde adentro para poder entenderla. No hay peor corte de relación cultural cuando se lo mira al otro desde una mirada etnocéntrica.

Las naciones indígenas que poblaban estas tierras desde siempre, las que estaban desde el inicio, las pre-existentes, la raíz primera fueron belleza original de esta Amerindia y aunque ahora diezmadas por la crueldad colonial, las que quedan ahí están en sus territorios “siguiendo el largo camino de los indios”.

El gran Atahualpa así lo entendió en su poema:

“América es el largo camino de los indios,
ellos son estas cumbres y aquel valle y esos montes callados
perdidos en la niebla y aquel maizal dorado
y el hueco entre las piedras y la piedra desierta,
desde todos los sitios, nos están contemplando los indios.

Desde todas las altas cumbres nos vigilan,
ha engordado la tierra con la carne del indio,
su sombra es centinela de la noche de América,

los cóndores conocen el silencio del indio
y su grito quebrado duerme allá en los abismos.

Donde quiera que vamos, está presente el indio.
Lo respiramos, lo presentimos andando sus comarcas.
Quechua, Aymara, Tehuelches, Guarano, Mocoví,
Chiriguano o Charrúa, Chipcha, Mataco o Pampa
Ranquel, Arauco, Patacón, Diaguita o Calchaquí,
Omahuaca, Atacama, Toconotes o Toba...
desde todos los sitios nos están contemplando los indios.

Porque América es eso: un largo camino de indianidad sagrada
entre la gran llanura, la selva y la piedra alta
y bajo la eternidad de las constelaciones.
Sí, América es el largo camino de los indios.
Y desde todos los sitios nos están contemplando.

La Republica Argentina abunda en leyes que defienden la libre determinación de los Pueblos Indígenas sobre sus tierras y territorios, montañas, cordillera, montes, selva y sobre su cultura, economía y organización política. Los Pueblos Originarios de este continente son los pre-existentes, los que están desde el origen, un sentimiento muy profundo en todos ellos, una frase muy conocida y mencionada por la sociedad en general. “los indígenas constituyen la población mas antigua de este continente. Están en la raíz primera de la identidad latinoamericana” son la raíz de origen. Pero todo este reconocimiento teórico siempre termina en el incumplimiento de las leyes. Por eso, este trabajo científico y serio de investigación revela que, de acuerdo al INAI las tareas de relevamiento solo habrían concluido en un 12,48% de las comunidades relevadas. Lo cual manifiesta la dualidad del discurso y la mentira como herramienta.

La Iglesia Latinoamericana reunida en Brasil hace unos años, expresa en su documento de Aparecida: “Los indígenas y afroamericanos son, sobre todo, “OTROS”, diferentes, que exigen respeto y reconocimiento. La sociedad tiende a menospreciarlos, desconociendo su diferencia. Su situación social esta marcada por la exclusión y la pobreza. La Iglesia acompaña a los indígenas y afroamericanos en las luchas por sus legítimos derechos” (DA 89)

Y por eso es urgente el cumplimiento de esta ley.

29 de julio de 2013

Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA)

Con la adhesión de:

Consejo Plurinacional Indígena

Observatorio de los Derechos Humanos de Pueblos Indígenas (**ODHPI**)

Red Agroforestal Chaco Argentina (**REDAF**)

Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (**APDH**)

Instituto de Cultura Popular (**INCUPO**)

Asociación para la promoción de la Cultura (**APCD**)

Servicio Paz y Justicia (**SERPAJ**) - Equipo Pueblos Originarios

Fundación para el desarrollo en justicia y paz (**FUNDAPAZ**)

Asociación de Abogadas y Abogados de Derecho Indígena (**AADI**)

Asociación por los Derechos de los Pueblos Indígenas (**ADEPI**).

Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (**MEDH**)

Central de Trabajadores Argentinos (**CTA**), Secretaría de Relación con Pueblos Originarios

Fundación de Acompañamiento Social de la Iglesia Anglicana del Norte Argentino

(**ASOCIANA**)

Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (**APDH**) La Matanza

Mesa de Tierras – Orán (Salta)

Oficina de Derechos Humanos – Hijas de María Auxiliadora (**ARO**)

1. Introducción.

A mediados del año 2012 se conoció un informe muy crítico de la Auditoría General de la Nación (A.G.N.) sobre la ejecución del Programa de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas –Ley 26.160- que lleva adelante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (I.N.A.I.).¹

La A.G.N. no es un organismo especializado en el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos sino que es un órgano dependiente del Congreso Nacional, establecido en la Constitución exclusivamente para el control de los aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos del sector público nacional. Sin embargo, pese a limitarse sólo a estas cuestiones, el informe revela gravísimas fallas, retrasos e irregularidades en la ejecución del principal programa público destinado a la protección de los derechos indígenas.

La ley 26.160 fue sancionada a fines del año 2006 para relevar las tierras ocupadas por las comunidades indígenas, una de las principales obligaciones que el Estado argentino ha contraído al reconocer los derechos de los pueblos indígenas. El artículo 14.2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, vigente desde 2001, establece que los Estados deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos indígenas ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. Esta obligación atiende al hecho de que históricamente las tierras ocupadas por comunidades indígenas no se encuentran determinadas ni tituladas a nombre de éstas, sino que es común que aparezcan registradas como de propiedad fiscal o a nombre de particulares originándose numerosos abusos y conflictos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ya había señalado en sus fallos 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

¹ El informe se encuentra en www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2012/2012_083.pdf

los bienes ubicados en las regiones en donde habitan y realizan sus actividades los pueblos indígenas.²

La Ley 26.160 tiende al cumplimiento de esta obligación del Estado. Suspende los desalojos de las tierras ocupadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y establece la realización del relevamiento de dichas tierras, cuya dirección pone a cargo del I.N.A.I., para lo cual destina la suma de \$ 10.000.000 por año, durante los tres años siguientes, término que se suponía que iba a durar el programa. A fines del año 2009, como los plazos no habían sido cumplidos, una nueva ley, N° 26.554, prorroga la suspensión de desalojos y la realización del relevamiento hasta el 23 de noviembre de 2013 y destina \$ 10.000.000 adicionales por cada uno de los tres años posteriores a su sanción.

Es decir que a fin del presente año (2013) se cumplirán siete años del establecimiento del programa y como se concluye con la prórroga de la Ley 26.554 cesará la suspensión de desalojos.

Cabe entonces preguntarse cual es el estado real de ejecución del relevamiento y si el I.N.A.I., ha cumplido con los plazos que la ley le impuso.

El informe de la Auditoría General de la Nación que mencionábamos en el inicio da cuenta de un bajísimo nivel de cumplimiento del programa. A mediados del año 2011 (época en que se realizó la inspección sobre el I.N.A.I.), sólo se había concluido con el relevamiento de las tierras del 4,22 % de las comunidades del país. Cabe señalar, además, que la mitad de este porcentaje de ejecución se alcanzaba por su realización en las provincias de muy baja presencia y organización indígenas. Como se detallará más adelante, en aquellas provincias de alto número de comunidades e importantes niveles de reclamos y conflictos, el relevamiento tenía (y tiene) niveles aún más bajos de realización o ni siquiera ha comenzado.

El informe, realizado por un organismo oficial independiente, da cuenta de un incumplimiento generalizado en relación al reconocimiento de la propiedad y posesión

² 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

indígenas, que ya había sido advertido al Estado Argentino por diversos órganos internacionales de derechos humanos.

Luego de tres años de vigencia de la ley que establecía el programa de relevamiento de tierras indígenas, a principios del año 2010, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de Derechos Humanos, órganos de control de la ejecución de tratados internacionales que nuestro país ha ratificado,³ recomendaron el cumplimiento sin más demoras de la ley y la efectiva suspensión de los desalojos. Casi dos años más tarde el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁴ también advirtió sobre los retrasos en la ejecución del relevamiento. Los informes anuales de la Organización Internacional del Trabajo respecto al cumplimiento del Convenio 169 sobre pueblos indígenas, dan igualmente cuenta de la preocupación de este organismo por la demora en el proceso de demarcación de las tierras indígenas.⁵

En el año 2011 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos requirió al Estado la adopción de medidas cautelares inmediatas⁶ para la protección de las comunidades Paichil Antriao del Pueblo Mapuche en la provincia de Neuquén y La Primavera del Pueblo Qom en Formosa, en donde el proceso de relevamiento de tierras aún no ha comenzado siquiera. Recientemente, a fines del año 2012 la Comisión realizó una nueva solicitud de medidas cautelares para la protección de la comunidad el Nogalito del Pueblo Lule en Tucumán, hostigada por terratenientes ante la omisión estatal en realizar la demarcación de sus tierras.⁷ En ese mismo año la Comisión ha producido un informe de fondo, cuyo contenido aún no se ha dado a publicidad, señalando la violación del derecho

³ La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos además incorporados a nuestro ordenamiento interno con jerarquía constitucional. Las observaciones de los Comités se encuentran en internet en www.acnur.org/biblioteca/pdf/7711.pdf?view=1 y en www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.ARG.CO.4_S.pdf

⁴ Órgano de aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también con jerarquía constitucional. El informe se encuentra en www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs47.htm

⁵ www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang-es/index.htm

⁶ MC 269/08, Miembros de la Comunidad Lof Paichil Antriao del Pueblo Indígena Mapuche, 6 de abril de 2011, y MC 404/10, Comunidad indígena Qom Navogoh “La Primavera”, 21 de abril de 2011, respectivamente. Ambas en www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp

⁷ www.andhes.org.ar/?p=869

de propiedad de la Asociación de Comunidades Indígenas Lhaka Honat en la Provincia de Salta.⁸

Por su parte el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, visitó nuestro país a fines del año 2011 y expresó su preocupación por los retrasos en el proceso de relevamiento territorial y la necesidad de que se cumpla con la suspensión de desalojos dispuesta por la Ley 26.160.⁹

La contrarata de esta prolongada demora en consolidar la titularidad de los territorios indígenas se encuentra en el elevado número de desalojos, represiones policiales, desconocimiento de los derechos comunitarios y muertos cuyos nombres apenas han recogido los medios de comunicación, y los gobiernos nacional y provinciales han olvidado.

En el país los retrasos en el programa de relevamiento han originado numerosas críticas de organizaciones indígenas y un detallado informe realizado por el Equipo Nacional de Pastoral Aborígen en el año 2011, cuyo título “Advertencia sobre la inejecución de las leyes nacionales N° 26.160 y 26.554” no deja dudas sobre la situación.¹⁰ Algunos organismos oficiales, como la Cámara Federal de Apelaciones de Salta¹¹ y la Defensoría del Pueblo de la Nación,¹² también han señalado el Estado de inejecución del programa e reclamado al I.N.A.I. su realización en casos determinados. El 2 de julio de 2013 la Corte Suprema ha intimado al I.N.A.I. que inicie el relevamiento de la Comunidad “La Primavera” en Formosa.¹³

⁸ La admisibilidad de la petición en 2006, está en www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/Argentina12094sp.htm

⁹ El informe completo se encuentra en <http://acnudh.org/2012/07/argentina-informe-del-relator-especial-de-la-onu-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas/>

¹⁰ El informe se encuentra en www.endepa.org.ar/

¹¹ Sentencia del 23 de febrero de 2011 en el expediente N° 330/10 caratulado “Comunidad El Traslado Cacique Roberto Sánchez y Comunidades de Zopota y El Escrito Cacique Bautista Frías c/ Estado Nacional s/ Amparo”, ordenando que se inicie de inmediato la demarcación y delimitación de las tierras ocupadas por dichas comunidades y que se concluya el trabajo en los 90 días siguientes.

¹² Resolución 12/10 del 16 de marzo de 2010 recomendando al I.N.A.I. que vele por los derechos de las comunidades indígenas de Neuquén y ejecute el relevamiento territorial en esa provincia.

¹³ Registrado en la Corte Suprema como Expediente N° 528 Año 2011 Tomo 47 Letra C, “Comunidad Indígena Toba La Primavera – Navogh c/ Formosa, provincia de y otros s/ medida cautelar”.

Se advierte entonces que el crítico balance de la A.G.N. no fue un hecho aislado (como se apresuraron a sugerir las autoridades del I.N.A.I.) sino que recogió desde la óptica administrativa y contable las numerosas y evidentes deficiencias en la ejecución del programa de relevamiento que ya se habían señalado en los ámbitos nacional e internacional.

2. Un secreto bien guardado.

En el año 2009 el I.N.A.I publicó un informe sobre el estado del Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas que recién comenzaba a realizarse, a tres años de sancionada la ley 26.160.¹⁴ Esa fue la última información general, pública y oficial, respecto al estado de ejecución del programa. De allí en más abundaron las informaciones fragmentarias, las estimaciones carentes de base estadística real, los ocultamientos y las contradicciones. La ausencia de información confiable, la falta de explicaciones y las contrataciones sospechosas, resaltadas en la auditoría oficial, revelan en el organismo ejecutor una voluntad tendiente al ocultamiento de los datos básicos relativos a la marcha de la ejecución de su principal programa.

Pongamos unos ejemplos de desinformación.

Un comunicado oficial del I.N.A.I. del 23 de julio de 2012 (a pocos días de difundirse el informe de la Auditoría) sostiene que *“se evitaron con intervención ante la justicia 14.000 desalojos (algunos de conocimiento público)”*.¹⁵ La cifra sugiere que el organismo “evitó”, con intervención judicial, un promedio de nueve desalojos por cada comunidad indígena del país,¹⁶ lo cual es absolutamente disparatado incluso en las provincias con más alta conflictividad judicial. El carácter fantasioso de esta cifra puede ilustrarse con el ejemplo de la provincia del Neuquén, en donde el número de procesos contra comunidades y sus miembros es el más elevado del país y alcanza a unos 70 juicios (sumando las causas civiles y penales) en los que el I.N.A.I. no ha tenido la menor

¹⁴ El informe se encuentra en Internet como www.desarrollosocial.gov.ar/Uploads/i1/Institucional/Relevamiento_Territorial_Comunidades_Indigenas.PDF o en http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpydhumanos/Relevamiento_INAI/261009_informe_reteci_HCDN.doc

¹⁵ www.desarrollosocial.gov.ar/Noticia/comunicadoinai/1352

¹⁶ Sobre un total de 1578 comunidades a relevar, como se demostrará más adelante.

intervención.¹⁷ Sin embargo, según el comunicado del I.N.A.I., este organismo habría evitado más de 500 desalojos en esa provincia, aunque no haya ninguna constancia de esa supuesta actividad.¹⁸ Del mismo modo es totalmente irreal la cifra de más de 3.400 desalojos que de acuerdo al comunicado, el I.N.A.I. habría evitado en Salta o la de más de 2.600 que habría impedido en Jujuy.¹⁹ Cualquier persona con un mínimo de información acerca de la situación de las comunidades en esas o en otras provincias no puede menos que coincidir con el carácter totalmente imaginativo del comunicado.

Ello quedó en evidencia cuando el I.N.A.I. fue requerido legalmente para que informe acerca de cuales habrían sido esas 14.000 intervenciones que impidieron desalojos. La respuesta del organismo se limitó a reproducir el texto del artículo 1º de la Ley 26.160 y a agregar que:

*“cuando se analizan las consecuencias de los efectos de lo dispuesto en la normativa citada, coadyuvada en muchas ocasiones por acciones y gestiones llevadas adelante por este Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, debe indefectiblemente abarcar no sólo aquellas situaciones en que la ley opera como de puro derecho, sino también otras tantas en donde conflictos territoriales configuran desalojos que en forma directa o indirecta concluyen con la exclusión de Comunidades Indígenas o miembros de éstas... Asimismo y como es de público conocimiento, existen situaciones de desalojo que no se han implementado teniendo en cuenta que se encuentra vigente la ley de emergencia”.*²⁰

O sea que pese a la cifra de supuestos 14.000 desalojos evitados por el I.N.A.I. “con intervención de la justicia”, el organismo no pudo citar el nombre de siquiera una sola comunidad o un solo juicio o juzgado en donde ello haya sucedido, limitándose a estimar *a ojo* los efectos de la suspensión dispuesta en la Ley 26.160 por la sola publicación de esta ley. Y por supuesto, mucho menos pudo dar cuenta de lo ocurrido en los numerosos casos en donde los jueces ignoraron esta norma (es decir, en la mayoría de los procesos) y ordenaron el desalojo de las tierras comunitarias indígenas, tal como lo han hecho notar los

¹⁷ La mayoría reseñados en <http://odhpi.org/wp-content/uploads/2011/09/Informe-2009-2010.pdf>

¹⁸ Hay 61 comunidades en la Provincia.

¹⁹ Provincias en donde las comunidades a relevar son 383 y 295 respectivamente.

²⁰ Nota del 3 de septiembre de 2012 en respuesta a la solicitud de la Asociación de Abogados/as de Derecho Indígena (A.A.D.I.).

informes nacionales e internacionales ya mencionados respecto a la falta de cumplimiento de dicha ley. En el documento presentado al Relator Especial de la O.N.U. por los organismos de derechos humanos y de defensa de derechos indígenas,²¹ se da cuenta de medio centenar de desalojos y falta de reconocimiento de las tierras comunitarias en donde la presencia del I.N.A.I. ha sido inexistente.

Pero el principal ejemplo de desinformación y ocultamiento por parte del I.N.A.I. se encuentra en relación al avance del programa de relevamiento. Los funcionarios de ese organismo que concurrieron a la Comisión de Población y Desarrollo Humano del Senado en agosto de 2012 (el presidente del organismo no lo hizo), sostuvieron que el informe de la Auditoría General de la Nación era “sesgado” y que ellos podían exhibir “*cerca del 40 por ciento ejecutado*” el programa de relevamiento.²²

Sin dejar de señalar que luego de seis años de sancionada la ley 26.160 ese porcentaje no daría cuenta de una eficiencia encomiable, el dato contrasta con el propio informe oficial elaborado por la Secretaría de Derechos Humanos y la Cancillería, presentado al Consejo de Derechos Humanos de la O.N.U., que dice que “*hasta mayo/2012 se llevan relevadas 5 millones de Ha de las 15/18 Ha que ocupan... relevándose hasta el momento 305 comunidades*”, lo que arroja un porcentaje aproximado inferior en diez puntos porcentuales del comunicado al Senado.²³ De todos modos, esta última información,

²¹ Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas (ODHPI), Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS), Grupo de Apoyo Jurídico para el Acceso a la Tierra (GAJAT), Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES), Equipo Patagónico de Abogados y Abogadas en Derechos Humanos y Estudios Sociales (EPADHES), Secretaría de relaciones con pueblos originarios Central de los Trabajadores en la Argentina (CTA), Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA), Movimiento de Profesionales para los Pueblos (MPP), Organización de Comunidades de Pueblos Originarios (ORCOPO), Comisión de Juristas Indígenas de la República Argentina (CJIRA), Comisión Provincial por la Memoria (Pcia. Bs.As.), Fundación para el Desarrollo Justicia y Paz (FUNDAPAZ), Defensoría General de la Nación, Cátedra Libre de Pueblos Originarios de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Comisión de Pueblos Originarios de Inmigraciones de la Secretaría de Extensión de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata, Comisión de Derechos de los Pueblos Originarios y Neoconstitucionalismo de la Universidad de Buenos Aires y Asociación de Abogados/as de Derecho Indígena (AADI), www.derechosindigenas.org.ar/index.php/centrodocumentacion/cat_view/19-informes-y-dictámenes?start=5

²² Versión taquigráfica de la reunión de la Comisión de Población y Desarrollo Humano del 7 de agosto de 2012.

²³ El informe del Estado se encuentra en www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/ARSession14.aspx

que sin mayor fundamento (pues aún no se han relevado) estima en 18 millones de hectáreas las tierras indígenas, dista igualmente de la mínima certidumbre.²⁴

El comunicado de prensa del del I.N.A.I. del 23 de julio de 2012 sostiene que se han realizado “350 relevamientos de comunidades, abarcando 3.560.000 hectáreas” . Sin embargo en base a respuestas dadas por el propio I.N.A.I. a requerimientos formulados en virtud del derecho a la información (Decreto N° 1172/03) el relevamiento sólo se ha concluido en 197 comunidades, o sea cien comunidades menos de las comunicadas a la O.N.U. y un porcentaje de ejecución real inferior al 13 por ciento de las comunidades registradas En las 11 provincias de mayor presencia indígena, que comprenden el 95 por ciento de las comunidades,²⁵ el nivel de ejecución es inferior al 11 por ciento. Una cifra ciertamente lejana de ese 40 por ciento aludido por los funcionarios del I.N.A.I.

El informe de la Auditoría indica algunas causas de estas discordancias. Allí se señala que el I.N.A.I. no cuenta con un sistema de información “*que permita identificar los grados de avance o niveles de cumplimiento planificados para el período bajo examen, respecto de las previsiones emergentes de los objetivos esenciales del programa auditado*” y que no se han desarrollado “*mecanismos de registración, seguimiento y control de las acciones programadas y ejecutadas en el cumplimiento de sus funciones específicas*”. Asimismo “*no existen elementos que posibiliten relacionar armónicamente las acciones llevadas a cabo para la implementación del relevamiento territorial de poblaciones indígenas, con los recursos humanos aplicados al efecto*”.

Se explica así que el organismo ejecutor sea renuente o ineficaz en proporcionar la información completa que dé cuenta de su desempeño.

3. Las comunidades a relevar.

²⁴ En el Senado los funcionarios del I.N.A.I. dijeron que las tierras ocupadas alcanzan “*aproximadamente 12 millones de hectáreas*”. La discordancia en las diferentes comunicaciones muestra que las cifras se arrojan sin seriedad.

²⁵ Salta, Jujuy, Formosa, Misiones, Chaco, Chubut, Río Negro, Neuquén, Santiago del Estero, Santa Fe y Buenos Aires.

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 I.N.A.I.²⁶ o en los organismos provinciales competentes y también a aquellas que sin haber registrado su personería pertenezcan a un pueblo indígena preexistente.

La ausencia de información parece iniciarse al pretender identificar el número de comunidades a relevar. En la audiencia en el Senado los representantes del I.N.A.I. dijeron que *“al comenzar el relevamiento, alrededor de 900 comunidades eran las que estaban identificadas con personería jurídica y sin ella. Esta política nacional de efectivización de derechos trae aparejada una revitalización de la conciencia indígena; hoy estamos hablando de 1300 comunidades identificadas”*.

La cifra dista de ser real. En base a los expedientes auditados un año antes de esas expresiones, el informe de la A.G.N. da cuenta de 1470 comunidades. Una comunicación del propio I.N.A.I. del 29 de junio de 2012,²⁷ detalla 1483 comunidades del siguiente modo:

- 1. Salta: 383 comunidades a relevar** (el convenio original con el Instituto Provincial, a que alude el informe de la A.G.N., menciona sólo 330 comunidades).
- 2. Jujuy: 295 comunidades.**
- 3. Formosa: 182 comunidades.**
- 4. Misiones: 103 comunidades** (en el año 2009 el I.N.A.I. informaba 96 comunidades).
- 5. Chubut: 90 comunidades** (el convenio original con la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, mencionado en el informe de la A.G.N., se refiere a 108 comunidades. El informe del I.N.A.I. publicado en Internet en el año 2009 alude a 95 comunidades).
- 6. Río Negro: 80 comunidades** (el convenio con el gobierno provincial, mencionado por la A.G.N., alude a 124 comunidades. El informe del I.N.A.I. del año 2009 se refiere a 90 comunidades).

²⁶ Este organismo lleva el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Re.Na.C.I.).

²⁷ Nota INAI N° 209/12 de respuesta al O.D.H.P.I. en cumplimiento del reglamento de acceso a la información (Decreto 1172/03).

- 7. Chaco: 70 comunidades** (tanto la A.G.N. como el informe del año 2009 del I.N.A.I. mencionan que en el convenio con el Instituto del Aborigen Chaqueño se cuentan 101 comunidades).
- 8. Neuquén: 61 comunidades.**
- 9. Santiago del Estero: 52 comunidades** (el convenio con la Universidad Nacional de Santiago del Estero, mencionado por la A.G.N., se refiere a 46 comunidades).
- 10. Santa Fe: 52 comunidades.**
- 11. Buenos Aires: 45 comunidades.**
- 12. Tucumán: 17 comunidades** (el convenio con la Universidad Nacional de Tucumán, mencionado por la A.G.N., se refiere a 19 comunidades²⁸).
- 13. Mendoza: 17 comunidades.**
- 14. La Pampa: 9 comunidades.**
- 15. Córdoba: 9 comunidades.**
- 16. Santa Cruz: 8 comunidades.**
- 17. San Juan: 5 comunidades.**
- 18. Catamarca: 2 comunidades.**
- 19. Entre Ríos: 2 comunidades.**
- 20. La Rioja: 1 comunidad.**
- 21. Tierra del Fuego: 1 comunidad.**

En las provincias de San Luis y Corrientes el I.N.A.I. no prevé la existencia de comunidades a relevar. En la primera de ellas no se ha firmado acuerdo con el gobierno provincial pues éste ha expresado que toma exclusivamente bajo su responsabilidad la política con los pueblos indígenas existentes en la Provincia.²⁹ En la Provincia de Corrientes no se han identificado comunidades indígenas.

Con respecto a las discordancias en la información de las cifras de comunidades a relevar, éstas sólo pueden explicarse cuando la cantidad mencionada más recientemente es superior a la de las comunicaciones más antiguas, ya que –como lo reconoce el propio

²⁸ Es de señalar que aunque Tucumán es una de provincia con importante presencia indígena, el bajo número de comunidades se explica porque la modalidad organizativa indígena allí se conforma con comunidades de muy alto número de miembros.

²⁹ Informe el I.N.A.I. del año 2009.

I.N.A.I.- “*se verifica un proceso ascendente respecto a la identificación de comunidades indígenas*”.³⁰ Los redactores de este documento coinciden con la existencia de un importante desarrollo de la autoidentificación indígena que lleva a que la cantidad de comunidades que solicitan el relevamiento se incremente año a año.

Sin embargo este proceso de autoidentificación sólo puede dar cuenta de la discordancia en las cifras informadas por el I.N.A.I. cuando éstas expresan un creciente número de comunidades, tal como ocurre en las provincias de Salta y Santiago del Estero (en donde la información sobre la cantidad de comunidades a relevar pasa de 330 a 383 y 46 a 53, respectivamente). Por el contrario, ese “proceso ascendente” de autoidentificación indígena de ningún modo explica que el I.N.A.I. reduzca el número de comunidades a relevar con respecto al que reconoció en años anteriores, como sucede en los siguientes casos:

- En el Chaco el I.N.A.I. firmó convenio por el relevamiento de **101 comunidades** en 2008 pero en 2012 informa la existencia de sólo 70 comunidades.
- En el año 2008 el I.N.A.I. firmó convenio con la Provincia de Río Negro para el relevamiento de **124 comunidades** y sin embargo el mismo I.N.A.I. informa en 2012 sobre sólo 80 comunidades.³¹
- Con la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco el I.N.A.I. firmó en el año 2009 un convenio para el relevamiento de **108 comunidades** en la Provincia del Chubut, pero en 2012 informa la existencia de sólo 90 comunidades.³²
- Con la Universidad Nacional de Tucumán el I.N.A.I. firmó convenio para relevar **19 comunidades** en esa provincia (2008) y sin embargo en 2012 menciona 17 comunidades.

En consecuencia deberemos considerar erróneas las cifras de comunidades aludidas por el I.N.A.I. en el año 2012 respecto de Chaco, Río Negro, Chubut y Tucumán, y atenernos a las cantidades que mencionan los respectivos convenios ya que no hay ninguna justificación para que éstas se hayan visto disminuidas.

³⁰ Nota 209/12.

³¹ El informe de 2009 del I.N.A.I., publicado en Internet, menciona 90 comunidades.

³² El informe mencionado en la nota anterior alude a 95 comunidades.

De tal modo **la cantidad real de comunidades a relevar resulta ser de 1578 comunidades.**

4. Los resultados a seis años de la Ley 26.160

Con esta información inicial podemos realizar el siguiente cuadro con los niveles de ejecución real del programa tomando como referencia la cantidad de comunidades a relevar y comparándola con el número de comunidades en donde el relevamiento ha finalizado mediante la resolución aprobatoria dictada por el I.N.A.I.³³

Provincia	Comunidades a relevar	Comunidades relevadas	Porcentaje
1. Salta	383	10	2,61 %
2. Jujuy	295	30	10,17 %
3. Formosa	182	0	0 %
4. Río Negro	124*	50	40,32 %
5. Chubut	108*	14	12,96 %
6. Misiones	103	18	17,48 %
7. Chaco	101*	2	1,98 %
8. Neuquén	61	0	0 %
9. Santiago del Estero	52	12	23,08 %
10. Santa Fe	52	0	0 %
11. Buenos Aires	45	23	51,11 %
12. Tucumán	19*	6	31,58 %
13. Mendoza	17	5	29,41 %
14. La Pampa	9	7	77,77 %
15. Córdoba	9	6	66,66 %
16. Santa Cruz	8	7	87,50 %

³³ Los datos son obtenidos de la Nota N° 327/2012 del I.N.A.I., remitida en cumplimiento del reglamento de acceso a la información (Decreto 1172/03) el 2 de noviembre de 2012.

* Número mencionado en los convenios suscriptos por el I.N.A.I.

17. San Juan	5	4	80,00 %
18. Catamarca	2	2	100,00 %
19. Entre Ríos	2	0	0 %
20. La Rioja	1	0	0 %
21. Tierra del Fuego	1	1	100,00 %

Total	1.578	197	12,48 %
--------------	--------------	------------	----------------

El resultado que arroja el cuadro es decepcionante y justifica las numerosas críticas que diferentes organizaciones y comunidades indígenas han formulado: a seis años de la sanción de la Ley 26.160 apenas una octava parte del programa ha sido cumplida. A este paso parecería que harían falta otros 40 años más para concluir con el trabajo. Muy lejos está el resultado de ese 30 ó 40 por ciento que en distintas expresiones ha mencionado el I.N.A.I. (pese a que éste tampoco sería un porcentaje encomiable).

Las cifras son más impactantes si las sometemos a un análisis cualitativo y tomamos las provincias de más alta conflictividad con los pueblos indígenas, como Salta, Jujuy, Formosa, Chaco y Neuquén, mencionadas en informes internacionales. En estas provincias está el 65 por ciento del total de comunidades indígenas del país y en ellas el programa de relevamiento sólo se ha cumplido en un 4,11 por ciento.

Por contraste, el cuadro denota una mayor actividad administrativa relativa en las provincias de menor número de comunidades indígenas. En La Pampa, Córdoba, Santa Cruz, San Juan, Catamarca, Entre Ríos, La Rioja y Tierra del Fuego, que en conjunto tienen sólo el 2,4 por ciento del total de comunidades indígenas, el porcentaje de ejecución se aproxima al 80 por ciento.³⁴

³⁴ Pero incluso en estos casos el I.N.A.I. ha brindado información falsa. Ante el Senado informó que el relevamiento había finalizado en ocho provincias, “Córdoba, Santa Cruz, Tierra del Fuego, San Juan, La Pampa, Catamarca, Mendoza y Entre Ríos”, pero con excepción de Tierra del Fuego y Catamarca (3 comunidades en total), dicha información no coincide con la que el propio I.N.A.I. ha brindado por otros medios. A manera de ejemplo señalamos que en su nota N° 327/2012, tres meses después de esa sesión, el I.N.A.I. dice que en Córdoba se está trabajando con el Consejo de Participación Indígena “en la identificación

Lo que un rápido análisis cualitativo del cuadro refleja es que la actividad del I.N.A.I. es menor allí en donde es alta la presencia indígena en el escenario provincial y son mayores los conflictos suscitados por las resistencias a la aplicación de los derechos indígenas por parte de los gobiernos provinciales o los terratenientes. Es decir, en las provincias en donde el relevamiento es más urgente con el fin de proteger derechos en riesgo es precisamente en donde mayores deficiencias y demoras denota la acción del I.N.A.I.

El ejemplo paradigmático se da en las provincias de Formosa y Neuquén. En ellas se encuentran los índices de conflictividad y represión estatal más elevados y al mismo tiempo el mayor retraso en la ejecución del relevamiento, ya que en ninguna de las dos provincias el programa ha sido iniciado.³⁵ En Salta, la provincia con mayor número de comunidades a relevar (383), que concentra un alto número de conflictos originados sobre todo en el desconocimiento de la propiedad de las comunidades indígenas y los numerosos desmontes en sus territorios, de acuerdo a lo informado por el I.N.A.I. a fines de 2012 la última transferencia de fondos para el programa data de diciembre de 2009.³⁶ En agosto de 2011 se firmó un nuevo convenio con el Estado provincial,³⁷ pero más de un año después todavía no se habían remitido fondos para continuar con el relevamiento.

5. El estado de las tareas inconclusas.

Cotejar el total de comunidades a relevar con aquellas en donde la tarea ha finalizado, como lo hemos hecho, es una forma de obtener índices de eficacia que tiene la ventaja de la claridad pero podría ser objeto de críticas ya que no da cuenta del volumen de los trabajos en curso. En su comunicado del 23 de julio de 2012 y en algunas respuestas a requerimientos basados en el decreto 1172/03 de acceso a la información pública durante ese mismo año, el I.N.A.I. ha utilizado la categoría de “comunidades relevadas” para referirse a aquellas en donde al parecer las tareas de campo habrían concluido, aún cuando

de otras comunidades a ser abordadas”. La misma nota señala que no hay ninguna carpeta de comunidad aprobada en la Provincia de Entre Ríos.

³⁵ En Neuquén, aunque recién en el año 2012 se firmó un convenio con el gobierno provincial, aún no se ha conformado el Equipo Técnico Operativo (E.T.O.) para comenzar las tareas de campo.

³⁶ Nota I.N.A.I. N° 327/2012 del 2 de noviembre de 2012.

³⁷ Respecto al anterior convenio, suscripto con el Instituto Provincial de los Pueblos Indígenas de Salta (I.P.P.I.S.), el I.N.A.I. informa que fue rescindido por incumplimiento.

las carpetas técnicas no hubiesen obtenido aprobación.³⁸ De este modo el total de “comunidades relevadas” es superior al de aquellas en donde el relevamiento ha finalizado. Esta manera de computar la ejecución del programa puede permitir un reflejo más aproximado de las tareas realizadas, aunque tiene el inconveniente de ser difuso en cuanto al cumplimiento de las metas porque no discrimina si las carpetas aún no aprobadas están en estudio o han sido observadas, y en este último caso tampoco puede saberse si las observaciones obligan a rehacer el trabajo o sólo a corregir algunas conclusiones.³⁹

De todos modos, aunque el total de carpetas técnicas entregadas al I.N.A.I. (incluyendo las realizadas directamente por este organismo) puede dar otra perspectiva respecto al avance del programa, los resultados obtenidos mediante esta comparación no dejan de ser igualmente decepcionantes. Además, las siguientes cifras de “comunidades relevadas” dadas en tres informes del I.N.A.I. difieren sensiblemente:

1. El 13 de julio de 2012 el organismo informó que habían sido relevadas 366 comunidades (114 en la modalidad centralizada y 252 en forma descentralizada⁴⁰).⁴¹
2. El comunicado oficial del 23 de julio de 2012 alude a “350 relevamientos de comunidades”.
3. El 3 de septiembre de 2012 un nuevo informe menciona 360 comunidades relevadas (105 en forma centralizada y 255 en modalidad descentralizada).⁴²
4. Por último, el 2 de noviembre de 2012 el I.N.A.I. comunica el relevamiento de 378 comunidades (131 realizadas de modo centralizado y 247 descentralizadamente).⁴³

Mas allá de la notable irregularidad consistente en que informes posteriores arrojen cifras menores, lo que sugiere una sensible falta de confiabilidad en la información, aún tomando las cifras más favorables para el Instituto, ello da cuenta de un nivel de avance del

³⁸ Cada “carpeta técnica” corresponde a los estudios realizados en una comunidad y contiene el cuestionario socio-comunitario, el levantamiento territorial (narrativa, croquis y cartografía), el informe histórico-antropológico y el dictamen jurídico (Res. I.N.A.I. 587/07).

³⁹ Tampoco pueden conocerse los criterios utilizados para realizar las observaciones.

⁴⁰ La modalidad “descentralizada” alude a la realización por un organismo o agencia con la que el I.N.A.I. celebró un convenio para la ejecución del programa. La modalidad “centralizada” se refiere a las comunidades relevadas directamente por el I.N.A.I.

⁴¹ Nota del trámite 92786/12 dirigida al Centro de Estudios Legales y Sociales (C.E.L.S.).

⁴² Nota sin número, dirigida a la presidenta de la Asociación de Abogados/as de Derecho Indígena (A.A.D.I.).

⁴³ Nota 327/12 al Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas (O.D.H.P.I.).

programa inferior al 25%. Es decir que según las propias informaciones brindadas por el I.N.A.I. a seis años de la sanción de la Ley 26.160 sólo se ha avanzado en una cuarta parte de las tareas a realizar. Muy lejos del triunfalismo exhibido en el comunicado oficial.

Si tomamos los datos dados por el I.N.A.I. relativos a cada una de las provincias vamos a encontrarnos nuevamente con dos observaciones graves:

- La primera, de orden metodológico, consistente en que el organismo, en diferentes fechas produce variaciones injustificables en la información, lo que sugiere por lo menos una ausencia de control y de eficiencia en el seguimiento de la ejecución del programa.
- En segundo lugar se reitera la observación de que el relevamiento muestra mayores retrasos precisamente en las provincias en donde su realización debiera ser más urgente.

En el siguiente cuadro compararemos el número de comunidades a relevar en cada provincia (ya mencionados en el capítulo 3) con la cantidad de comunidades “relevadas” según los tres informes mencionados del año 2012, con o sin resolución aprobatoria. En la columna (1) se detallará la cifra comunicada al Centro de Estudios Legales y Sociales (C.E.L.S.) el 13 de julio; en la columna (2) lo informado a la Asociación de Abogados/as de Derecho Indígena (A.A.D.I.) el 2 de septiembre y en la columna (3) el resultado del informe del 2 de noviembre al Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas (O.D.H.P.I.). En la columna final se indicará el porcentaje de avance del programa, tomando en caso de discordancia en los informes aquella cifra que resulte más favorable al Instituto (resaltada con negritas):

Provincia	Comunidades	(1) 13/7	(2) 3/9	(3) 2/11	porcentaje
1. Salta	383	39	34	59	15,40%
2. Jujuy	295	83	91	82	30,85%
3. Formosa	182	0	0	0	0%
4. Río Negro	124	60	60	59	48,39%
5. Chubut	108	41	41	31	37,96%

6. Misiones	103	30	24	22	29,13%
7. Chaco	101	32	32	32	31,68%
8. Neuquén	61	0	0	0	0%
9. Stgo. del Estero	52	7	7	12	23,08%
10. Santa Fe	52	11	10	16	30,77%
11. Buenos Aires	45	24	23	24	53,33%
12. Tucumán	19	6	5	6	31,58%
13. Mendoza	17	5	5	5	29,41%
14. La Pampa	9	5	5	7	77,77%
15. Córdoba	9	6	7	6	77,77%
16. Santa Cruz	8	7	7	7	87,50%
17. San Juan	5	5	4	5	100,00%
18. Catamarca	2	2	2	2	100,00%
19. Entre Ríos	2	2	2	2	100,00%
20. La Rioja	1	0	0	0	0%
21. Tierra del Fuego	1	1	1	1	100,00%
Total	1578	366	360	378	23,95%

Resumiendo: aún tomando las cifras poco confiables brindadas por el I.N.A.I., el avance del programa de relevamiento territorial indígena, incluyendo las tareas sin finalizar apenas alcanza al 23,95 por ciento de los objetivos, luego de seis años de sancionada la Ley 26.160.

6. La utilización de los recursos.

6.1. Las transferencias a los E.T.O. provinciales.

De acuerdo a las leyes 26.160 y 26.554 el I.N.A.I. debía administrar la suma de \$ 60.000.000 para los gastos que demandara el programa del relevamiento. A fines del año 2012 el I.N.A.I. informa⁴⁴ haber utilizado sólo aproximadamente un tercio de esa suma en

⁴⁴ Nota 327/2012 respondiendo requerimiento de información del O.D.H.P.I.

transferencias a los Equipos Técnicos Operativos (E.T.O.) de las provincias en donde la ejecución se realiza en forma descentralizada, según el siguiente detalle:

1. Salta	\$ 2.252.008	última transferencia el 2/12/2009
2. Jujuy	\$ 2.557.441	última transferencia el 21/3/2012
3. Tucumán	\$ 2.246.046	última transferencia el 21/3/2012
4. Santiago del Est.	\$ 1.416.692	última transferencia el 12/1/2011
5. Chaco	\$ 763.650	última transferencia el 29/12/2008
6. Buenos Aires	\$ 873.966	última transferencia el 3/3/2010
7. Río Negro	\$ 3.851.635	última transferencia el 12/1/2012
8. Chubut	\$ 2.203.234,50	última transferencia el 29/6/2011
9. Santa Cruz	\$ 234.443,50	última transferencia el 22/12/2008
10. Misiones	\$ 3.494.717	última transferencia sin fecha ⁴⁵

El total arroja una cifra final de \$ 19.893.833, pero esta cantidad puede ser puesta en duda ya que el 3 de septiembre el mismo organismo había informado a la Asociación de Abogados/as de Derecho Indígena (A.A.D.I.) la remisión de la suma total de \$ 20.076.409. Si bien la diferencia entre ambas informaciones pareciera no ser relevante pues es de \$ 182.576 es poco claro que la cifra de la última información brindada sea inferior a la dada dos meses antes. Esta irregularidad es mayor si se tiene en cuenta que en el primero de los informes no se incluyó la última transferencia de \$ 1.441.678 a la Provincia de Misiones, con lo que la diferencia entre ambas comunicaciones asciende a \$ 1.624.254.⁴⁶

Si además comparamos esos informes con los que surgen del examen de la Auditoría General de la Nación, realizado un año antes, advertimos nuevas irregularidades:

- La A.G.N. señala una transferencia de \$ 56.500 al E.T.O. de la Provincia del Neuquén el día 7 de enero de 2011 que no aparece en los informe posteriores. Además se trata de

⁴⁵ Debe suponerse que es de una fecha posterior al 14 de agosto de 2012 ya que esa es la de la firma del último convenio con el Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia.

⁴⁶ Un chequeo permite concluir en que esta diferencia se debe a que en el informe del 3 de septiembre se dice que las transferencias a la Provincia de Santiago del Estero fueron de \$ 3.040.946 en tanto que en el del 2 de noviembre esa cifra consistiría en \$ 1.416.692.

una transferencia muy extraña puesto que para dicha fecha el E.T.O. de Neuquén no se había constituido.

- Se menciona una transferencia de \$ 1.458.328 al E.T.O. de Santiago del Estero el día 16 de octubre de 2008 que no coincide con la indicada en el informe del I.N.A.I. al O.D.H.P.I. en esa fecha, en donde se alude a \$ 816.692.⁴⁷
- El informe de la Auditoría menciona una transferencia de \$ 956.002,15 al E.T.O. de la Provincia del Chaco el 21 de diciembre de 2010, que se omite en los dos informes posteriores del I.N.A.I.
- En el informe de la A.G.N. figura una transferencia de \$ 111.320 el día 27 de septiembre de 2009 al E.T.O. de la Provincia de Río Negro, que se omite en los informes del I.N.A.I. del año 2012.
- La Auditoría menciona una transferencia al E.T.O. de Santa Cruz por \$ 468.887 el día 22 de diciembre de 2008 pero en el informe al O.D.H.P.I. del año 2012 la transferencia de esa fecha aparece por la mitad (\$ 234.443,50) figurando ésta como la única cantidad transferida a esa Provincia (aquí la irregularidad es doble porque además dicha transferencia carece de justificación ya que la demarcación de las 7 comunidades relevadas en esa Provincia fue realizada de modo centralizado por el propio I.N.A.I.).

Todo ello arroja una diferencia de \$ 1.999.901,65 que el I.N.A.I. omite informar cuando se le requiere en virtud del Decreto 1172/03.

Sin embargo, mas allá de todas estas importantes irregularidades en la información como detallaremos más adelante la ejecución descentralizada demandó (hasta fines de 2012) una suma aproximada superior a los veintitres millones de pesos (algo más de un tercio del presupuesto total) para provincias en cuyos territorios se encuentran 1238 comunidades, o sea el 78,45 por ciento del total a relevar. En el conjunto de esas provincias habría sido realizado aproximadamente el 90 por ciento del total de las tareas efectuadas hasta el momento (aproximadamente 335 comunidades relevadas),⁴⁸ según los propios datos del I.N.A.I. Si a esa cantidad se le resta el número de comunidades que el I.N.A.I.

⁴⁷ En realidad el I.N.A.I. menciona dos transferencias por ese monto: \$ 395.000 el 15/10/2008 y \$ 421.692 al día siguiente.

⁴⁸ Ver el cuadro del capítulo 5. La cifra es aproximada porque, como ya se indicó, varía en los distintos informes del I.N.A.I.

habría relevado centralizadamente en tales provincias (que según los distintos informes pueden ser 77, 64 u 87 comunidades⁴⁹), concluimos en que las aproximadamente 250 comunidades relevadas de modo descentralizado,⁵⁰ conllevaron un costo por una suma cercana a los \$ 23.000.000 (más precisamente \$ 23.517.988,65⁵¹).

Si en lugar de utilizar la categoría de “comunidades relevadas”, que no da cuenta de la finalización de las tareas, nos atenemos a la cantidad de comunidades respecto de las cuales efectivamente concluyó el relevamiento, tenemos que la utilización de aquella suma produjo un resultado final de sólo 131 comunidades.⁵²

6.2. Las transferencias a la Universidad de Lanús.

Este es el momento para preguntarse cómo es posible que el I.N.A.I. haya utilizado el presupuesto del relevamiento en transferir una cifra similar a la Universidad de Lanús para realizar tareas que no se han detallado, en una operatoria cuya legalidad cuestiona duramente la Auditoría General de la Nación. Dicha Universidad recibió en total la suma de \$ 22.329.339 entre los años 2007 y 2012 en concepto de “cooperación y asistencia técnica” para el relevamiento.⁵³

Los funcionarios del I.N.A.I. que pretendieron justificar este convenio en la audiencia celebrada en el Senado, dijeron que *“la Universidad de Lanús tenía una cátedra en Georeferenciamiento de una calidad técnica muy importante. Entonces trajimos a la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, al Colegio de Agrimensores y a la Universidad de Lanús. Los técnicos demostraron una idoneidad que realmente sedujo al CPI [Consejo de Participación Indígena] porque tenían un trabajo hecho con respecto a la epidemiología. Además, estos georeferenciadores tenían un trabajo muy sólido que la*

⁴⁹ Las mayores variaciones ocurren porque en relación a las comunidades relevadas centralizadamente en la Provincia de Salta, el I.N.A.I. informó sucesivamente que eran 39 (CELS), 31 (AADI) y 49 (ODHPI).

⁵⁰ Como se mencionó en el capítulo anterior, el I.N.A.I. informa que esta cifra es de 252, 255 y 247 comunidades, en cada una de sus comunicaciones.

⁵¹ Según las cifras del último informe a las que se suman las mayores diferencias de los informes anteriores (\$ 19.893.833 + \$ 1.624.254 + \$ 1.999.901,65). Aunque la cifra puede no ser exacta ya que ha sido reconstruida en base a informaciones incompletas, es la mejor aproximación confiable.

⁵² La nota 327/2012 del I.N.A.I., de noviembre de 2012, menciona que el relevamiento finalizó en 131 comunidades mediante la ejecución descentralizada y en 66 comunidades relevadas centralizadamente.

⁵³ Expediente E-INAI-50470-2007 (\$ 6.491.629) y Expediente E-INAI-50342-2010 (\$ 15.594.480).

representación indígena quiso adoptar. Entonces, aporta técnicos para Georeferenciamiento y antropólogos para el informe histórico antropológico”.

Sin embargo, en el primer (y único) informe sobre el relevamiento, realizado por el I.N.A.I. en el año 2009, se menciona que para fortalecer y consolidar los objetivos del programa se previó la constitución de una Red Nacional de Articulación con el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y la Dirección de Pueblos Originarios de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. La Universidad de Lanús no aparece en ninguna parte de ese documento como tampoco aparece en una cartilla informativa realizada por el I.N.A.I. en ese mismo año, que vuelve a mencionar a las entidades de la red de articulación.⁵⁴ No obstante, para la época de estas dos publicaciones ya se había suscripto y comenzado a ejecutar el convenio con esa Universidad.⁵⁵ Por su parte ésta tampoco figuraba entre las entidades que realizaron estudios antecedentes para la elaboración de la Resolución 587/07 del I.N.A.I., reglamentaria del relevamiento, pese a que dicha resolución es contemporánea a la aprobación del primer convenio.⁵⁶

La Universidad de Lanús fue creada por Ley 24.496, en el marco de un plan de nuevas Universidades en el conurbano bonaerense tendientes a la enseñanza e investigación científicas que promuevan el desarrollo de esa región y la provean de profesionales y técnicos en disciplinas aptas para abordar la gestión política y social y las problemáticas que allí se presentan. Según su página web⁵⁷ cuenta con 4 departamentos académicos, 12 centros de investigación, 4 observatorios, 2 institutos, 8 revistas especializadas y dicta 2 tecnicaturas, 18 licenciaturas, 13 ciclos de licenciatura y 26 carreras de posgrado, pero ninguna de estas unidades académicas, carreras y centros de investigación se vinculan de modo importante con la problemática indígena, o se orientan hacia la antropología, la agrimensura o el catastro rural, que son las disciplinas necesarias para la ejecución del

⁵⁴ www.mapaeducativo.edu.ar/pueblos_indigenas/images/8_relevamiento_territorial_comunidades_indigenas.pdf

⁵⁵ Entre 2008 y 2009 se le transfirieron \$ 1.742.580, según el informe de la Auditoría.

⁵⁶ Los antecedentes mencionados fueron realizados por la Universidad del Comahue y la Asamblea por los Derechos Humanos, en Neuquén; la asesoría técnica Asociada y el propio I.N.A.I. en investigaciones sobre la ocupación territorial indígena en Salta; y la Provincia de Jujuy a través de su programa de regularización de tierras.

⁵⁷ www.unla.edu.ar

relevamiento. El plan de acción de la Universidad para el año 2013 detalla las numerosas actividades en las áreas académicas, de investigación y de extensión, sin hacer la menor referencia al relevamiento o a programas afines, omisión que resulta sumamente extraña puesto que las sumas recibidas del I.N.A.I. implican una cifra significativa, superior al 15 por ciento de un presupuesto anual de la Universidad.⁵⁸

Por otra parte, la asistencia de esa Universidad no fue prestada a los Equipos Técnicos Operativos que trabajaron en forma descentralizada en cada Provincia. Estos equipos estuvieron conformados por los profesionales y técnicos provistos por cada organismo que celebró el convenio con el I.N.A.I. y su asesoramiento, cuando tuvo lugar, fue realizado por los funcionarios de este Instituto. Los redactores del presente informe consultamos a quienes participaron en las ejecuciones descentralizadas, los que coincidieron en que en ninguna provincia la Universidad de Lanús tuvo vinculación con las tareas realizadas por ellos.

No parece probable tampoco que dicha asistencia se hubiera prestado al I.N.A.I. cuando este organismo ejecutó centralizadamente el relevamiento. El Instituto cuenta con los principales cuadros técnicos del Estado federal especializados en asuntos indígenas. Fueron ellos los que conjuntamente con las organizaciones indígenas planearon el cumplimiento del artículo 14.2 del Convenio 169 de la O.I.T. promoviendo la sanción de la Ley 26.160, redactando el Reglamento aprobado por el Decreto 1122/07 y elaborando la Resolución 587/07 del I.N.A.I., que crea el programa de relevamiento, lo fundamenta teórica y jurídicamente, y detalla todas las etapas de su ejecución. Estos funcionarios de carrera, muchos de los cuales llevan décadas en el I.N.A.I., difícilmente necesitaran un asesoramiento externo para la contratación de los técnicos necesarios en el programa que ellos mismos contribuyeron a concebir y poner en marcha.

De todos modos, cualquiera hubiera sido realmente la calidad del servicio prestado, es sin duda exagerado que un asesoramiento de ese tipo justifique que se le destine aproximadamente la mitad de los fondos utilizados en el programa de relevamiento. El

⁵⁸ El presupuesto de 2013 es de \$ 136.932.354 (http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2013/ley/pdf/planillas_anexas/capitulo1/universidades.pdf)

informe de la Auditoría General de la Nación destaca entre otras irregularidades,⁵⁹ que los convenios con la Universidad de Lanús no garantizan “*el efectivo cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria vigente, en el ámbito de la Administración Pública Nacional, en las contrataciones llevadas a cabo por la UNLa tanto para la adquisición de bienes y servicios, como para la contratación de recursos humanos*”.

En resumen, los convenios con la Universidad de Lanús consumieron casi la mitad de los recursos utilizados en todo el relevamiento descentralizado sin que semejante gasto se encuentre justificado siquiera mínimamente, lo que permite suponer razonablemente un desvío de fondos para usarse por fuera de los circuitos normales de control de la administración pública, sin ninguna transparencia ni rendición pública por parte del I.N.A.I. en cuanto a la eficiencia del gasto en relación a las metas del programa. Una grave irregularidad señalada por la A.G.N.

Si se tiene en cuenta que una de las principales explicaciones brindadas habitualmente por el I.N.A.I. a las organizaciones indígenas respecto a las demoras en la realización del relevamiento consistió en aludir a dificultades económicas, la utilización de la mitad de los fondos del programa sin ningún tipo de control de resultados de gestión tiene una enorme gravedad.

7. Conclusiones.

7.1. En resumen, un análisis de las cifras del programa de relevamiento a más de seis años de la sanción de la Ley 26.160, arroja las siguientes conclusiones:

- La información pública brindada por el I.N.A.I. es poco confiable ya que resulta incompleta, contradictoria y en algunos casos palmariamente falsa.
- De acuerdo a los datos que sí ha brindado el I.N.A.I. (fragmentariamente) las tareas de relevamiento sólo habrían concluido efectivamente en el 12,48% de las comunidades a relevar (197 comunidades de un total de 1578).⁶⁰

⁵⁹ La registración errónea del subsidio como gasto, el encarecimiento por los “Gastos Operativos” y la falta de rendición, entre las principales.

⁶⁰ Capítulo 4.

- El total de las comunidades en donde se habría realizado el relevamiento, incluyendo aquellas en donde el resultado no ha sido aprobado por el I.N.A.I., alcanza sólo al 24% del total (aproximadamente 380 comunidades sobre 1578).⁶¹
- De esta cantidad, se habrían relevado aproximadamente 250 comunidades en forma descentralizada en diez provincias, habiéndose aprobados los trabajos en 131 de ellas.
- El I.N.A.I. ejecutó en forma centralizada el relevamiento en aproximadamente 130 comunidades, de las que el relevamiento finalizó en 66.
- De la suma de \$ 60.000.000 en que consiste el presupuesto del programa,⁶² más de \$ 23.000.000 (\$ 23.517.988), fueron transferidos a los Equipos Técnicos Operativos encargados de la ejecución descentralizada.
- Del mismo presupuesto se transfirió también una suma aproximada de \$ 22.000.000 (\$ 22.329.339) a la Universidad de Lanús, por asesoramiento, sin que pueda haberse logrado determinar el carácter y las circunstancias de contraprestación ya que esta suma ha sido gastada por fuera de las normas y controles de la administración pública.
- **Es decir que del total del presupuesto del relevamiento (\$ 60.000.000) se ha verificado al menos la utilización del 76,41% del mismo (\$ 45.847.327⁶³) para el relevamiento de sólo el 24% del total de las comunidades, de las cuales únicamente el 12,48% del total ha sido concluido efectivamente.**

La pregunta que surge inmediatamente es ¿cómo va a poder ejecutarse el 80 por ciento aproximado del programa que aún no se ha realizado con sólo la cuarta parte de los recursos? Y también ¿cuánto demorará en efectuarse todo lo que falta del relevamiento si en hacer una parte mínima llevó seis años? Resulta evidente que hacen falta una severa autocrítica por parte del I.N.A.I. y drásticas modificaciones al modo en que se ha ido ejecutando el relevamiento, comenzando por dar una información completa y confiable y asegurar la transparencia de los próximos pasos. Las recomendaciones del Relator Especial han sido en el mismo sentido. Éste expresó que *“el INAI debe revisar sus programas*

⁶¹ Capítulo 5. Allí se hace referencia al carácter aproximado de estas cifras dada la inexactitud de la información dada por el I.N.A.I.

⁶² Leyes 26.160 y 26.554.

⁶³ Es la suma de las transferencias a los E.T.O. y a la Universidad de Lanús (\$ 23.517.988 + \$ 22.329.339). Es factible que a su vez otra parte del presupuesto haya sido utilizada por el I.N.A.I. directamente, pero no hay información al respecto.

actuales, con la participación de los representantes indígenas seleccionados por ellos mismos, y modificarlos en la medida que sea necesario para responder adecuadamente a las demandas y aspiraciones de los pueblos indígenas”.

7.2. Hasta aquí las cifras, que no admiten mayores discusiones. Hemos sido estrictos en verificar la veracidad de la información volcada y hemos citado las fuentes aún a riesgo de aburrir. Las cifras muestran la gravedad de la situación medida en términos de presupuesto ejecutado, resultados obtenidos y falta de transparencia y control en la utilización de los recursos públicos destinados a hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas.

Sin embargo, más allá de los números es necesario hacer una referencia al significado y a las consecuencias concretas que aparejan estas graves irregularidades administrativas en la vida cotidiana de las personas. El análisis de cifras tiene la ventaja de mostrar las mentiras en forma clara. Cuando se dice que “se evitaron 14.000 desalojos” y no se puede dar cuenta de ningún caso (siquiera uno) en donde ello haya ocurrido, o cuando se alude ligeramente a una ejecución “del 38 ò 39 por ciento” del programa y las cifras muestran una realidad totalmente diferente, las falsedades quedan en completa evidencia sin necesidad de mayor discusión. También es imprescindible el manejo de cantidades para tener un conocimiento veraz y evitar que la anécdota permita ocultar la sustancia de los hechos. La información numérica, completa, precisa y coherente (que no ha sido el caso de la brindada por el I.N.A.I.) es un componente imprescindible de una verdadera participación, que sin ella sólo se reduce a una apariencia y a un engaño. No en vano las organizaciones indígenas aclaran permanentemente que el consentimiento es válido sólo si es libre e informado.

Pero pese a ello los números solos apenas arañan la superficie de la realidad. Lo que aquí hemos expuesto como irregularidades, deficiencias o errores en la administración y en la gestión, no puede dar una idea cabal de la gravedad que asume el incumplimiento por parte del Estado de su obligación de relevar y demarcar las tierras indígenas. Para tener una visión más completa del significado de los números expuestos es necesario adentrarnos en la realidad humana, social y cultural, en donde incide la política estatal por acción u

omisión. Las solas “observaciones” a la gestión administrativa del programa de relevamiento no dan cuenta del extendido drama en que se producen. Parecería que se trata de “errores” que se corregirían con algún tipo de rectificación administrativa y no como lo que realmente son: acciones políticas con víctimas y victimarios.

Las víctimas de esta política son los pueblos y comunidades indígenas que viven a diario la agresión de los poderosos, la discriminación oficial y la represión judicial o policial.

Una reciente carta a la Presidenta de la Nación, elaborada por la Red de Investigadores en Genocidio y Política Indígena y suscripta por más de 2.000 personas y organizaciones, entre ellas dirigentes indígenas, defensores de derechos humanos, intelectuales y docentes universitarios,⁶⁴ reclama dramáticamente la investigación de las muertes de Roberto López, Mario López, Alberto Galván, Mártires López, Celestina Jara y su nieta Natalia Lila Coyipe, Imer Flores (de 12 años) y Daniel Asijak (de 16 años), todos ellos miembros del Pueblo Qom de Formosa y Chaco, Javier Chocobar, de la Comunidad Chuschagasta de Tucumán, y Sandra Juárez, Cristian Ferreyra y Miguel Galván de Santiago del Estero, quienes perdieron la vida violentamente en el marco de conflictos con gobiernos y terratenientes por la demarcación de sus tierras. Se señalan además las amenazas y lesiones sufridas por Félix Díaz, conocido dirigente de la Comunidad Potae Napocna Navogh “La Primavera”, su hijo Abelardo Díaz, Samuel Garcete, Gerardo Rodríguez y Omar Avalos, del Pueblo Qom en Formosa y la represión y violencia sobre el Pueblo Mapuche de Neuquén, en el mismo contexto de desconocimiento de los derechos territoriales indígenas. La lista sin embargo debiera ser más extensa, pues corresponde incluir a las comunidades de los pueblos indígenas en las Provincia de Salta, arrinconadas por los desmontes promovidos desde el gobierno, y las desalojadas incumpliendo la Ley 26.160 en esa misma Provincia y en Chubut, Río Negro, Tucumán y Jujuy.

Este es el rostro humano del incumplimiento estatal reflejado en las desventuras de las víctimas, que no aparece en la contemplación de cifras que sólo aluden a la ineficiente gestión administrativa. Es el rostro de la injusticia y de la negación de los derechos

⁶⁴ <http://argentina.indymedia.org/news/2013/01/830327.php>

humanos de los pueblos indígenas que emerge detrás de lo que los números muestran como prolongados retrasos en el relevamiento, falta de transparencia, desvíos de dinero y contrataciones sospechosas. La carta de los investigadores dice por ello que *“A pesar de que existe un organismo específico, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), que debiera poder intervenir en los casos señalados, nos encontramos ante una escalada de violencia donde se exhibe la poca o nula capacidad de acción del Estado para arbitrar adecuadamente estos conflictos, violencias y abuso de derechos que hoy sufren estos Pueblos”*. La primera acción que corresponde al Estado es la urgente delimitación y reconocimiento de la propiedad y posesión comunitaria de las tierras indígenas. Si esto no se realiza el artículo 75 inciso 17 de la Constitución es, como hubiera dicho Martin Luther King Jr., “un cheque sin fondos” del Estado,⁶⁵ una promesa que no se cumple en el momento en que se precisa su efectivización real.

Concluye la carta a la Presidenta diciendo que *“la lista de casos y víctimas en los Pueblos Indígenas es larga y no se agota en lo que aquí presentamos. Las incursiones armadas de particulares y parapoliciales en sus territorios, con intenciones de amedrentamiento, así como los ataques sexuales a sus jóvenes, niñas y niños, son moneda corriente en todo el país. Por eso apelamos a usted, para que utilice los recursos materiales y políticos de su gobierno para frenar esta situación. Si los gobiernos provinciales no pueden sacudir estas estructuras, debe ser el Estado nacional el que realice el cambio necesario. Si en un país como el nuestro, poblado por decenas de Pueblos Indígenas que son parte de la ciudadanía, se permite que se los siga asesinando, o que aparezcan muertos en situaciones altamente sospechosas y no se ponen todas las herramientas posibles a favor de la verdad, queda claramente afectada la política de derechos humanos que la mayor parte de la sociedad saluda, apoya y acompaña”*.

Este último párrafo condensa lo que queremos señalar como sustancia real de la tragedia que la contundencia de los números no alcanza a mostrar.

⁶⁵ Discurso del 28 de agosto de 1963 conocido como el discurso de “Tengo un sueño” (www.buscabiografias.com/discurso.htm)

