

Introducción

La Ley 26.160: una herramienta en defensa de las territorialidades

Samanta Guiñazú¹

El presente dossier temático analiza la implementación de la Ley Nacional N° 26.160 impulsada desde el Ministerio de Desarrollo Social, la cual fue sancionada el 1° de noviembre del año 2006 y promulgada el 23 de noviembre del mismo año. Esta normativa declara la Emergencia Territorial en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas y ordena, mediante la Resolución del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) 587/07, la suspensión de los desalojos, estableciendo la aplicación del Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (ReTeCI) en todo el territorio nacional.

Esta declaración de emergencia territorial y la subsiguiente suspensión de los desalojos, fueron los puntapiés iniciales necesarios para establecer un freno ante los atropellos, abusos y hechos de violencia sufridos por las comunidades indígenas en todo el país. Como sumatoria a este freno, se estableció la necesidad de conocer la realidad socio/territorial actual de las comunidades originarias de todo el país, para lo cual se ordenó la realización del mencionado relevamiento.

Esta es una Ley que cuenta con obligatoriedad de cumplimiento en todo el territorio nacional. Para llevar a cabo la ejecución de esta política, el Consejo de Participación Indígena (CPI) y el INAI dieron forma al proceso de relevamiento. En este sentido, con un objetivo de descentralización, se previó la conformación de Unidades Ejecutoras Provinciales (UP), integradas tanto por representantes de los poderes ejecutivos provinciales, como de las comunidades originarias, y por un equipo técnico operativo (ETO).

El proceso de relevamiento iniciado en cada provincia tuvo diferentes características y resultados. Estas diferencias están relacionadas, al menos en parte, a los contextos políticos y sociales, a las dinámicas de la organización política indígena, a las formas de composición de cada ETO y a las metodologías, estrategias y negociaciones que tuvieron lugar en cada provincia.

Desde su convocatoria, este dossier se propuso realizar un estado de situación de los límites, alcances, resultados y experiencias desarrolladas en el proceso de ejecución del relevamiento en Argentina. En noviembre 2017 se ha obtenido la tercera prórroga consecutiva de esta ley, motivo por el cual el estado de situación y el análisis propuesto resulta de utilidad para abordar el nuevo periodo de ejecución o bien sopesar estos resultados, su utilidad, beneficios o

¹ Esta introducción ha recibido aportes y comentarios del Doctor Darío Rodríguez Duch, quien colaboró principalmente con la explicitación de la relación entre la normativa que analizamos en este dossier temático y el proyecto de propiedad comunitaria indígena.

perjuicios a las comunidades relevadas. Principalmente este análisis es, sino urgente, al menos necesario ya que estos resultados pueden ser utilizados desde diferentes agencias estatales como insumo para la reglamentación de la propiedad comunitaria. Además, debieran ser de utilidad para otras instancias de reconocimiento estatal de las comunidades indígenas (personerías jurídicas, tramitación de subsidios, habilitación de espacios de participación indígena, etc.) y como herramienta de defensa (prueba ante conflictos o instancias judiciales).

Atendiendo a estas particularidades y diferencias este dossier temático se compone de cinco artículos que analizan disímiles experiencias de relevamiento en diferentes contextos provinciales focalizando en los efectos, límites, alcances, conflictos, resultados, estrategias, experiencias, utilidades, perjuicios, etc., en diferentes comunidades. Más allá de que los diferentes artículos tienen perspectivas o posicionamientos diversos respecto de la necesidad, utilidad, efectividad y beneficios o perjuicios de acceder a la práctica de relevamiento, los mismos tienen en común la importancia otorgada al compromiso político, al despliegue de múltiples agencias y a la articulación de estrategias entre quienes realizan las tareas de relevamiento, quienes acompañan estos procesos –desde diversos ámbitos y organizaciones– y las propias comunidades afectadas.

En este marco, el artículo realizado por las antropólogas María Alma Tozzini y María Emilia Sabatella aborda el caso de tres comunidades indígenas en la provincia de Chubut, Patagonia Argentina. A través de la presentación de estos casos, las autoras indagan en el proceso de relevamiento desde sus imponderables. Desde esta perspectiva, reflexionan en torno a cómo el relevamiento territorial se constituyó en la manera a través de la cual abordar y hablar sobre los conflictos territoriales de las comunidades mapuche, a la vez que en cómo este relevamiento fue adquiriendo cada vez con más vehemencia el rango de “prueba” en los procesos judiciales.

Por su parte, el artículo de la antropóloga Lorena Cardín analiza cómo una normativa que se presenta como garantía del derecho al territorio de los pueblos indígenas y como una herramienta para comenzar a revertir la historia de invisibilización, discriminación y despojo que vienen sufriendo estos pueblos, en la práctica concreta llevada a cabo en la comunidad *qom Potae Napocna Navogoh* en la provincia de Formosa, inculcó dicho derecho. En este sentido, la autora reflexiona sobre los alcances y riesgos que conlleva la ley para las aspiraciones indígenas por el reconocimiento de su territorio cuando la conformación de las relaciones de fuerza de los actores involucrados les es significativamente adversa.

En una línea similar, el arqueólogo Mario Gustavo Pisani, el antropólogo Daniel Darío Delfino y la abogada y escribana Andrea Morales Leanza reflexionan sobre las limitaciones jurídico-ideológicas y sobre el trasfondo económico-político de esta ley, desde la experiencia concreta de su trabajo con comunidades diaguitas de la puna catamarqueña.

Partiendo de un análisis comparativo de dos regiones del país (provincia de Buenos Aires y Nor-Patagonia) en las que se implementó el relevamiento, la antropóloga Malena Castilla y los antropólogos Juan Manuel Engelman y Sebastián Valverde analizan el escenario que se suscitó en el 2017 a partir de la prórroga de la Ley, en el que diferentes actores de la sociedad civil, entre ellos las universidades, fundaciones, asociaciones civiles, se involucraron junto a las comunidades originarias para reclamar por la continuidad y ejecución de esta normativa.

Finalmente, en un artículo de mi autoría, abordo la experiencia de relevamiento de la comunidad mapuche Roberto Maliqueo. Este caso visibiliza tanto criterios y lógicas estatales operantes en dicho proceso de relevamiento, como diversas prácticas y expresiones de agencias que las desarticularon. Asimismo, en este escrito explicito la existencia de diferentes reconocimientos estatales entrecruzados que, dependiendo de heterogéneos intereses y objetivos, fueron opuestos y/o incompatibles entre sí.

En una producción anterior (Guiñazú 2016), he presentado diversos aspectos negativos y positivos de esta normativa y de su práctica concreta de ejecución. Entre estos aspectos he presentado al ReTeCI como una práctica estatal de comunalización que releva a comunidades que cumplan con determinados requisitos. Es en este sentido que la planificación y diagramación de esta práctica, se orientó a la búsqueda de autenticidad, al establecimiento de cronologías y a una demarcación (social y territorial). De este modo, he explicitado la continuidad de cierto interés/objetivo estatal en la demarcación de un “otro interno” que, a primera vista, debe cumplir ciertas características y requisitos.

A partir de lo anterior, he sostenido también que en la práctica ideada para el ReTeCI existe una continuidad del proceso de demarcación del “otro” iniciado luego de la expansión del estado nacional, con un objetivo diferente: el de transformarlo, ahora, en beneficiario de políticas públicas. Es en este sentido que he analizo las implicancias, límites y posibilidades que conlleva ser construidos y construirse hoy como beneficiario de políticas públicas, a la vez que he expuesto qué características estatalmente válidas de acción, participación y comunicación deben tener y practicar estos “otros” para acceder a esos beneficios.

Además de lo anterior he expuesto también que en la práctica del ReTeCI se evidencian, aunque de manera tamizada, ciertos resabios esencialistas y/o continuidades de prácticas de demarcación racializadas. No obstante, he mencionado que en ocasiones estas son aceptadas como “las reglas del juego” del reconocimiento, lo cual no implica completa pasividad o sumisión a ellas, sino un reconocimiento de la coyuntura actual que permite desplegar diferentes acciones y agentividades.

En relación a estos postulados, los diferentes artículos de este dossier emprenden un análisis de la práctica de esta normativa que intenta restar fijeza, permitiendo visualizar lugares de habilitación, lugares para la acción, y mostrando espacio para la creatividad, construcción, reelaboración y actualización cotidiana a través de los diferentes casos y contextos presentados.

En el recorrido propuesto por los diferentes artículos presentados distingo un argumento transversal, el cual refiere a la identificación del objetivo estatal de canalizar, debilitar, frenar o regular las agencias indígenas. Un objetivo que se enmascara o maquilla tras un discurso de apertura, de reconocimiento y de participación. En relación a lo anterior, he asociado este argumento en mi tesis doctoral con aquello que Delrio (2005) definió como el fracaso del proyecto destrribalizador. En este sentido Delrio argumentaba que a pesar de la pretensión estatal de debilitar la organización política indígena, ocurrieron otros efectos inesperados. Esto fue así ya que, además de no lograr dicho debilitamiento, estatalmente se reconoció la existencia de un modo peculiar de organización propia, conformando un nuevo y ampliado sentido de pertenencia comunitaria a través de la figura del “cacique y su gente”. Retomo lo anterior en esta introducción respecto de la normativa y práctica del ReTeCI por considerar

que esta la ley se creó atendiendo a la creciente visibilidad, demanda y conflictividad que habían cobrado en estas últimas décadas tanto la problemática indígena en general como la problemática territorial en particular. Remarco lo anterior porque en un contexto de mayor conflictividad territorial (desalojos, atropellos, avances de terratenientes y compañías extractivas, agroindustria, tierras insuficientes, etc.) las demandas indígenas de reconocimiento y protección territorial lograron articularse con una escucha estatal que culminó con la sanción de la Ley 26.160 y la elaboración del programa de relevamiento territorial. Pero, como he manifestado, sostengo que al establecer límites precisos de reconocimiento y relevamiento, a través de lo “actual, tradicional y público” la principal intención estatal era limitar las recuperaciones territoriales y por consiguiente, los conflictos aflorados en el marco de estas recuperaciones y/o reivindicaciones.

A partir de lo anterior he buscado exponer que amparándose en discursos de reconocimiento y conciliación con los pueblos originarios, el estado creó un dispositivo de relevamiento con una artimaña conceptual (es decir, “lo actual” de las ocupaciones a relevar) que principalmente apuntó a frenar nuevas recuperaciones y el avance territorial indígena, cristalizando las ocupaciones al 2006 (como momento demarcador de dicha actualidad). No obstante, sostengo también que en el marco de la práctica concreta del ReTeCI ha ocurrido un fracaso del objetivo de cristalización de demandas y recuperaciones. Esto es así ya que, muy por el contrario, en el devenir de la práctica los miembros de diferentes comunidades han articulado su accionar y han desplegado diversas estrategias para sobrellevar, expandir y trascender la búsqueda de cristalización y limitación. Una expansión y traspaso de los límites del reconocimiento ante los cuales las agencias estatales intervinientes debieron rever algunos de sus requisitos y disposiciones para tornarlos más abarcativos.

En el devenir de la práctica se materializaron efectos no esperados del relevamiento, como la profundización de la organización y articulación indígena, como la propuesta de formas otras de reconocimiento y relevamiento y, principalmente, aquello que siguiendo a Merenson (2014) entiendo como un estallido de autoadscripciones. Es decir que, en gran parte, estas manifestaciones de agencia indígena, recuperaciones y procesos de autoadscripción iniciados en el marco del relevamiento, deben ser entendidas como un efecto no esperado del accionar estatal que buscaba en realidad, a través de la figura de la actualidad del relevamiento, cristalizar o frenar las disputas territoriales.

Para ir cerrando estas palabras iniciales, sólo me queda por exponer que más allá de los objetivos cognoscitivos y académicos de este dossier, ha sido otro de sus propósitos el promover la visibilización de la importancia del trabajo conjunto y participativo en el marco de políticas públicas indigenistas. Una articulación entre estado, técnicos/académicos e indígenas y una participación que debe darse en todas las instancias del proceso de conformación de estas políticas a fines de lograr que las mismas comiencen a adecuarse, o al menos a aproximarse, a la realidad de los pueblos indígenas. Esta cuestión deviene de central importancia ya que, en ocasiones, el acceso a estos instrumentos de reconocimiento estatal resulta una herramienta de utilidad para las comunidades y la aceptación o participación de estos procesos no significa sumisión o acatamiento de normas, sino la posibilidad de transitar un terreno donde tensionar y disputar prácticas y sentidos, es decir, un terreno en el cual se despliegan múltiples agentividades.

En este sentido, mencionaré una vez más que la agencia indígena ha tensionado, moldeado y desafiado las formas iniciales propuestas para el relevamiento territorial, más allá de la disparidad de fuerzas operante en estos procesos de reconocimiento estatal, una disparidad que es entendida en términos de una hegemonía difícil de disputar. Esta forma de reacentuar y visibilizar la agencia indígena en el marco del ReTeCI, a través de la demostración de tensión y ampliación de los efectos esperados o previstos por el INAI y los que finalmente sucedieron, contribuyen a dos cuestiones. Primero, a continuar desmitificando las formas y supuestos en torno al reconocimiento estatal y sus fijeza. Segundo, posibilitan repensar nuevas formas de disputa, tensión y apertura del estado “desde adentro”. Es decir que el interés de este dossier y su potencial estuvieron orientados a repensar los obstáculos, cristalizaciones y prejuicios estatales, como un motor de agencia. Por ende, en la constante búsqueda de su desafío, impugnación y/o trascendencia se idean, recrean y resignifican prácticas que contribuyen a la ampliación de los límites y a la obtención de un instrumento posible de ser utilizado en defensa de sus territorialidades.

Ahora bien, una última cuestión aparece de modo transversal en los artículos de este dossier y tiene que ver con la relación entre la normativa aquí analizada y el proyecto de Propiedad Comunitaria Indígena. En este sentido, el doctor Darío Rodríguez Duch menciona que en la actualidad se está trabajando en la presentación de un nuevo proyecto de Propiedad Comunitaria Indígena (S1984/19). Se trata de un proyecto que busca atender y superar a muchas de las críticas que ha recibido la Ley 26.160 y su programa de relevamiento territorial, principalmente respecto de la falta de reconocimiento y titularización de los territorios relevados. En sus propias palabras, la Ley 26.160 fue “la ley posible” en el momento y contexto en que se gestó, pero sus falencias no impiden tomarla como antecedente y como punto de partida para el nuevo proyecto. En este sentido, el nuevo texto del proyecto de ley de propiedad comunitaria busca avanzar en una completa descripción de las características de los territorios y sus alcances, buscando incluir a toda la biodiversidad, al suelo, al subsuelo y al espacio aéreo, tomando en cuenta su aspecto colectivo y el respeto a lo espiritual.

Habrà que esperar para conocer las repercusiones de este proyecto y si el mismo logra, finalmente, convertirse en Ley.

Bibliografía

- Delrio, Walter Mario. (2005). *Memorias de expropiación: sometimiento e incorporación indígena en la Patagonia (1872–1943)*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Guiñazú, Samanta. (2016). “Política indigenista, agencia indígena y prácticas de reconocimiento estatal. La implementación de la Ley 26.160 en Río Negro.” Tesis Doctoral. Repositorio digital FfyL. UBA.
- Merenson, Silvina. (2014). Escuchar en la ‘intervención’, desoír en la “investigación. Notas sobre la implementación de políticas públicas en una zona rural del Uruguay. S. Merenson y D. Betrisey Nadal (Comps.), *Antropologías contemporáneas. Saberes, ejercicios y reflexiones*, 157–168.