

EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL

14° sesión OCTUBRE 2012

APORTE AL EXAMEN DE ARGENTINA

Derechos de los Pueblos Indígenas

ODHPI (Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas)¹

CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales)²

ANDHES (Abogados y Abogadas del Noroeste en Derechos Humanos y Estudios Sociales)³



Total: 5.050 palabras

¹ El Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas (ODHPI) desde el año 2008 se dedica al monitoreo respecto del cumplimiento de los derechos indígenas en la Argentina, especialmente en las provincias de Río Negro y Neuquén, en la zona sur del país, en donde está ubicado. Asesora a organizaciones indígenas, especialmente a la Confederación Mapuche del Neuquén y a sus comunidades, las representa en los tribunales y ejerce la defensa penal de sus miembros perseguidos penalmente; publica informes anuales acerca de la situación de los derechos humanos y ha realizado varias presentaciones ante organismos internacionales de derechos humanos, del sistema de la ONU y del ámbito interamericano denunciando el incumplimiento de las obligaciones estatales en relación a los Pueblos Indígenas (www.odhpi.org).

² El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es una organización no gubernamental que trabaja desde 1979 en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático en Argentina. Los principales objetivos de la institución se encuentran orientados a denunciar las violaciones a los derechos humanos; incidir en los procesos de formulación de políticas públicas basadas en el respeto por los derechos fundamentales; impulsar reformas legales e institucionales tendientes al mejoramiento de la calidad de las instituciones democráticas; y promover el mayor ejercicio de estos derechos especialmente para los sectores más desprotegidos de la sociedad (www.cels.org.ar).

³ Abogados y Abogadas del Noroeste en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES) es una organización no gubernamental sin fines de lucro que trabaja hace 10 años en el Noroeste Argentino, con asiento en las provincias de Tucumán y Jujuy. Con total independencia de partidos políticos e instituciones religiosas, su misión es contribuir a un cambio social basado en la vigencia de los derechos humanos y la democratización de las relaciones sociales, a través de la educación y defensa de estos derechos y la incidencia en políticas públicas. Andhes trabaja hace más de 8 años con las Comunidades indígenas de la región, ha venido acompañando sus procesos de defensa y reivindicación de derechos desde el asesoramiento y representación legal de comunidades pertenecientes a la Unión de los Pueblos de la Nación Diaguita y al pueblo Lule particularmente. (www.andhes.org.ar).

INTRODUCCION

1. En la estructura federal del Estado argentino, tanto el Estado Nacional como las provincias tienen competencia para hacer efectivo los derechos humanos de los pueblos indígenas.

2. La Constitución Nacional (CN), en su artículo 75 inciso 17⁴ reconoce el derecho de los pueblos indígenas del país a una educación bilingüe e intercultural, a la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan y a la participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Los derechos territoriales se encuentran contemplados también en algunas constituciones provinciales. Además el Estado argentino ha ratificado, y consagrado con jerarquía constitucional, los principales instrumentos de derechos humanos de la ONU y de la OEA, ratificado el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y votado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígena.

3. En este sugerente marco normativo los pueblos indígenas en la Argentina no solo son un grupo relegado, que sufre discriminaciones y desventajas históricas sino que, transcurridos 18 años de la reforma constitucional que incorporó estos derechos, la implementación del derecho a la tierra y al territorio sigue siendo una cuenta pendiente, el derecho a una educación intercultural bilingüe no está garantizado y el derecho de consulta y participación de Pueblos Indígenas en los diferentes ámbitos se encuentra ausente en la práctica.

4. En ese sentido, y teniendo en cuenta las recomendaciones realizadas en el marco del Examen Periódico Universal 2008⁵, este informe focalizará en tres ejes: Derecho a consulta y participación, derecho al territorio y derecho a una educación adecuada culturalmente, describiendo la situación normativa, institucional y de planes y políticas públicas al respecto. Como anexo I se adjunta un resumen de casos de violaciones de los derechos territoriales Pueblos Indígenas

⁴ **Art. 75 inc. 17 CN:** Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que 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. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

⁵ **Recomendaciones EPU 2008 a la Argentina:** 2. Adoptar nuevas medidas para abordar todas las formas de discriminación contra mujeres, niños, minorías y poblaciones indígenas (Reino Unido, México); 15. Intensificar las medidas para la realización plena de los derechos de los pueblos indígenas, en particular su representación en la administración y las instituciones públicas (República de Corea); 16. Ofrecer protección adecuada a los pueblos indígenas y velar por que se respete su derecho a la posesión de tierras (Nigeria);

DERECHOS DE PARTICIPACION Y CONSULTA

1. En la República Argentina la Constitución Nacional asegura a los pueblos indígenas la participación en la gestión de sus recursos naturales y en los demás intereses que los afecten (artículo 75 inciso 17). Además el Estado argentino ha ratificado Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Las principales normas de este tratado establecen el derecho de los Pueblos Indígenas a ser consultados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente y a contar con los medios para participar en instituciones electivas y organismos administrativos (artículo 6) y el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe a sus procesos de desarrollo (artículo 7). Como corolario de ello, el Convenio 169 también reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas a ser consultados y a participar en toda decisión relativa al uso de sus recursos naturales, planes de desarrollo general y condiciones de empleo y formación profesional y servicios de salud y educación (artículos 7, 15, 20, 22, 25 y 27 entre otros). La misma Constitución Nacional asegura que estas normas deben ser aplicadas en todas las Provincias (artículo 31), sin perjuicio de lo cual muchas de estas provincias reiteran algunos de estos derechos en sus constituciones locales. Sin embargo, no existe legislación o reglamentación que hagan efectivas tales derechos.

2. En su primer informe periódico ante el Consejo el Estado argentino reconoció que respecto a la vigencia de los derechos humanos de los pueblos indígenas *“había un retraso en la aplicación del marco internacional”*. Cuatro años más tarde nada puede decirse en relación a solucionar este “retraso” puesto que ningún avance se ha realizado en orden al establecimiento de mecanismos apropiados y eficaces para el ejercicio de los derechos a la consulta y a la participación de los pueblos indígenas, clave para una relación entre éstos y el Estado que sea respetuosa del mantenimiento de su cultura y modos de vida.

3. La información proporcionada por el Estado, en relación al Consejo de Participación Indígena (CPI) del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (I.N.A.I.), está lejos de cumplir con un mínimo de aquellos derechos.

4. En primer término, debido al limitado y estrecho ámbito de competencia del propio I.N.A.I. Con excepción de las atribuciones para inscribir las personerías comunitarias, este organismo carece de capacidad decisoria para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas y su actuación se limita a realizar recomendaciones que las demás agencias estatales (federales o provinciales) no tienen deber de adoptar y generalmente no aceptan.

5. El I.N.A.I. es un organismo secundario y de limitado presupuesto, que además no se halla ubicado en el ámbito de la administración pública cuya finalidad es garantizar el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos de la población en general, sino en el área federal de asistencia a la pobreza.

6. En la organización institucional argentina, las políticas de desarrollo local, de tierras, de explotación de los recursos naturales, de educación primaria y secundaria y de salud, así como la administración de justicia (las principales áreas en donde debería haber participación y consulta indígenas) son de ejercicio de las Provincias, respecto de las cuales el I.N.A.I. carece de toda autoridad. En ninguna de ellas se han establecido mecanismos adecuados de participación indígena, siquiera mínimos, en tales ámbitos.

Tampoco se ha reconocido el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propias prioridades de desarrollo y las agencias provinciales específicamente encargadas de las cuestiones indígenas, cuando las hay, sólo admiten una participación indígena consultiva y secundaria en las decisiones (con una sola excepción).

7. Las resoluciones acerca del uso de los recursos naturales existentes en territorios indígenas se adoptan invariablemente sin que existan mecanismos adecuados de consulta con el fin de llegar a un acuerdo previo, libre e informado con dichos pueblos. En ninguna de las provincias ni en el Estado federal hay legislación que reglamente ese derecho.

8. Este último aspecto es de tal gravedad que las numerosas comunidades indígenas afectadas por la presencia de industrias extractivas se encuentran ante la opción de sufrir la ejecución de decisiones ajenas sobre su territorio o resistirlas de hecho y ser víctima de acusaciones penales, que de modo habitual desconocen los derechos de los pueblos indígenas. Esta situación de criminalización del ejercicio de derechos es particularmente grave en las provincias de Formosa y Neuquén, en donde se encuentran procesados cientos de miembros de comunidades y sus autoridades.

9. En los ámbitos legislativos, ni las legislaturas provinciales ni el Congreso federal cuentan con procedimientos estables y regulados para receptar la participación colectiva indígena en la elaboración de las normas que pueden afectarlos directamente.

10. Las leyes provinciales de tierras, recursos naturales, medio ambiente, educación, salud, administración de justicia y en general de organización de los servicios estatales, son dictadas sin que en su elaboración se cuente con mecanismos de participación de los pueblos indígenas involucrados. Ninguna legislatura provincial ha reglamentado alguna forma de institucionalización para establecer dicha participación.

11. Lo mismo sucede en el Estado federal. La legislación general sobre propiedad, minería e hidrocarburos, medio ambiente (bases), comercio, organización familiar, trabajo y derecho penal, es competencia del Congreso federal y se dicta sin que en este ámbito legislativo cuente con una mínima institucionalización de representación de los pueblos indígenas, ni siquiera cuando se deciden cuestiones que se dirigen a ellos. De igual modo, tampoco existen formas establecidas o reglamentadas de participación indígena en las agencias de la administración pública federal que tienen como objeto la regulación de materias que afectan directamente a estos pueblos (minería, hidrocarburos, bosques, medio ambiente, justicia, etc.). Recientemente se ha comenzado a debatir el texto de un nuevo código civil, elaborado en el ámbito del Poder Ejecutivo, que incluye disposiciones acerca de comunidades indígenas, su propiedad y su personería, así como regulación de la familia y la niñez, sin que en su redacción haya habido participación de los pueblos indígenas.

12. En consecuencia, la gran mayoría de las decisiones estatales, tanto federales como provinciales, que afectan directamente a los pueblos indígenas, se adoptan fuera del área de conocimiento del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (I.N.A.I.), por lo que la “participación” indígena en éste (aún si fuera efectiva) no resulta adecuada para garantizar a dichos pueblos de la capacidad para decidir acerca de su futuro colectivo.

13. Pero incluso la presencia indígena en ese organismo, a través del “Consejo de Participación Indígena” (CPI), carece de real efectividad. Dicho Consejo no cuenta con

un mecanismo o secretaría permanentes, ni presupuesto propio, ni siquiera una oficina. Tampoco tiene un funcionamiento periódico regular y fechas de reuniones acordadas con anticipación, ni capacidad de autoconvocatoria. Se reúne sólo por decisión del presidente del I.N.A.I. (que no es indígena ni ha sido designado con participación indígena), quien tiene además la decisión de adelantar o no los recursos necesarios para la convocatoria. Como la mayoría de las comunidades indígenas viven en regiones alejadas (generalmente a más de 1.000 km) de la ciudad capital en donde se realizan las reuniones (Buenos Aires) y que a su vez están distantes entre sí, la administración de los recursos necesarios para que el Consejo pueda funcionar es decisiva. Sin embargo dicha administración se encuentra en una órbita distinta del Consejo y no es objeto de participación. El resultado es que el Consejo se reúne esporádicamente cada varios meses y por dos o tres días, sólo a requerimiento y agenda establecida desde los funcionarios estatales. De modo que aún en un organismo sumamente limitado como el I.N.A.I., la participación indígena carece de los recaudos que permitan a estos pueblos un efectivo poder de decisión.

DERECHO A LA TIERRA Y AL TERRITORIO

14. Tal como se mencionó, en Argentina los derechos territoriales de los pueblos indígenas se encuentran contemplados en la Constitución Nacional y en algunas constituciones provinciales. Además, el Estado argentino ha ratificado, y consagrado con jerarquía constitucional, los principales instrumentos de derechos humanos que reconocen la propiedad comunitaria indígena y los deberes de protección del territorio indígena. Transcurridos 18 años de la reforma constitucional que incorporó estos derechos, la implementación del derecho a la tierra y al territorio sigue siendo una cuenta pendiente.

15. La principal norma que regula la política indígena en Argentina es la Ley 23.302 que es una norma que tiene veintiséis años, anterior a la última reforma constitucional y, por ende, inconstitucional en varios aspectos pues adopta el paradigma de la asimilación. Como apunta el Estado en su informe intermedio, la única norma relativa a estos derechos que ha sido sancionada con posterioridad a la reforma constitucional fue la ley 26160 que declaró la emergencia de las tierras ocupadas por comunidades indígenas, suspendió los desalojos por 4 años y estableció el deber del I.N.A.I. de realizar un relevamiento las tierras indígenas⁶.

16. Debido a su escasa implementación, transcurrido el plazo previsto en la ley para la finalización de la delimitación de los territorios indígenas, ésta debió ser prorrogada por 4 años más (Ley N° 26.554) hasta el año 2013. Pese a ello, en la actualidad, su aplicación continúa siendo deficiente.

17. De acuerdo con un informe sobre la ejecución de esta ley,⁷ a mayo de 2011 se habían vencido los convenios para la realización de los relevamientos con 10 provincias y otras como Neuquén y Formosa directamente continuaban negándose a que se realicen los relevamientos. Además, en la provincia de Catamarca en la que el relevamiento

⁶ La ley 26.160 se propone realizar un programa de relevamiento jurídico catastral con el fin de contribuir con la regularización de la propiedad comunitaria indígena. La ley fue reglamentada por el Decreto 1122/2007 y la Resolución N° 587/07 creó el “Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas-Re.Te.C.I.-Ejecución Ley 26.160”.

⁷ Para profundizar en tal sentido puede consultarse el Informe de ENDEPA sobre la inejecución de la ley disponible en: <http://redaf.org.ar/noticias/wp-content/uploads/2011/05/INFORME-LEY-26160.pdf>.

dependía directamente del Estado federal, pues se adoptó la modalidad de ejecución centralizada en la que no hay coordinación con la provincia, no se había logrado avanzar en la identificación del territorio de ninguna comunidad⁸.

18. Por su parte, dicha ley y el programa de relevamiento territorial creado en consecuencia, solo tienden a cumplir la obligación del Estado argentino de identificar el territorio indígena, pero no contienen ningún mecanismo de titulación de las tierras. Hasta el momento, en nuestro país no se han sancionado procedimientos de titulación adecuados y uniformes que permitan reconocer a los pueblos y comunidades como los dueños de sus propios territorios.

19. En relación con ello, en el año 2010 el I.N.A.I. promovió un proyecto de ley sobre propiedad comunitaria indígena que no llegó aún a ser presentado en el Congreso. Este proyecto fue criticado por organizaciones y líderes indígenas porque no se aseguró una participación real y efectiva. Recientemente, el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de reforma del código civil que propone incluir la propiedad comunitaria indígena bajo la forma de un derecho privado y reconoce a las comunidades como personas de derecho privado. Este envío ha generado un gran desconcierto por la falta de consulta con los pueblos y comunidades.

20. Conjuntamente, pese al deber estatal de proteger el territorio indígena se producen múltiples desalojos de comunidades indígenas, ya sea de hecho u ordenados por el propio Poder Judicial en contra de la ley nacional.⁹ La falta de seguridad y protección del territorio se ve agravada en algunas provincias en las que se otorgan permisos y concesiones para la explotación de los recursos naturales en forma inconsulta con las comunidades que terminan deteriorando gravemente el territorio indígena¹⁰.

⁸ En relación con el incumplimiento de la ley 26.160 ya en el año 2010 el Comité de Derechos Humanos señaló: “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” (CCPR/C/ARG/CO/4, 99 período de sesiones, 22 de marzo de 2010) Por su parte, el 2009 el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial puntualizó: “El Comité recomienda al Estado parte que tome las medidas necesarias y efectivas para asegurar que la legislación que prohíbe los desalojos forzosos se aplique por igual en todo el territorio nacional”. Asimismo, recomienda “que el Estado parte investigue eventos recientes de desalojos de pueblos indígenas, sancione a los responsables y compense a los afectados”. Por último a fines de 2011 el Comité DESC “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”.

⁹ Sólo por mencionar algunos ejemplos, durante los años 2010 y 2011 sufrieron intentos de desalojo la Comunidad Diaguita Calchaquí de Las Pailas (Salta), fines de 2010, la Comunidad Pampa del Indio (Chaco), 30 de marzo de 2010, la Comunidad La Primavera (Formosa), 23 de noviembre de 2010, Los Toldos, pueblo mapuche (Buenos Aires), 1° de diciembre de 2010, la comunidad de Paichil Antriao (Neuquén), el 2 de diciembre de 2010, la comunidad mapuche Santa Rosa Leleque (Chubut), orden de desalojo del 1° de marzo de 2011 y la Comunidad India Quilmes, El Nogalito y Tolombón de la provincia de Tucumán, entre otros.

¹⁰ A fines del año pasado, el Comité DESC instó al Estado argentino para que “que vele por que se protejan efectivamente los medios de subsistencia de las comunidades indígenas y su disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, y a que establezca garantías institucionales y procesales para asegurar la participación efectiva de las comunidades indígenas en el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones que les afectan. El Comité recomienda también al Estado parte que vele por la plena aplicación de la Ley N° 2633 y de otras disposiciones legislativas sobre la protección de los recursos no

21. Todo este contexto de falta de definición de los derechos territoriales ha dado lugar a distintas estrategias de lucha por el territorio que, a su vez, dan lugar a múltiples formas de violencia.

22. En Formosa, Tucumán y Neuquén se desplegaron violentas represiones en las que fueron asesinados o gravemente maltratados líderes indígenas. Además, muchos miembros de la comunidades deben soportar la paradójica situación de enfrentarse con una justicia que los persigue y criminaliza, en la que se activan causas penales en las que se los acusa como usurpadores en sus propias tierras, y en la que no avanzan las investigaciones contra los responsables de abusos, maltratos y amenazas contra los miembros de comunidades. Sólo en las provincias de Neuquén y Río Negro se lograron contabilizar más de 60 causas penales contra miembros de comunidades indígenas.¹¹ En los procedimientos legales, no está garantizado el uso de intérpretes y los códigos de procedimientos no han sido adaptados para que los jueces tengan en cuenta las pautas culturales de los pueblos indígenas.¹²

23. Esta situación de criminalización se ve agravada porque a fines del año pasado el Gobierno Federal sancionó la Ley 26.734 denominada “Ley antiterrorista” que incorporan un agravante general para todos los delitos previstos en el Código Penal para el caso de que el delito cometido con la finalidad de aterrorizar a la población u obligar a las autoridades públicas nacionales, gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo, salvo en el caso de que se trate del ejercicio de un derecho constitucional. Por otro lado, se incorpora dentro de los delitos contra el orden económico y financiero, una figura penal que reprime a quienes provean o recolecten bienes o dinero, a sabiendas de que serán utilizados para cometer delitos con finalidad terrorista. La vaguedad y ambigüedad que caracterizan los términos en que se encuentran redactadas las reformas sancionadas, permitirían que la aplicación de la agravante quedara librada a la interpretación del funcionario judicial que intervenga en el caso particular. Por ese motivo, la legislación ha sido fuertemente criticada por todos los organismos de derechos humanos.

24. Finalmente, un último aspecto que dificulta el ejercicio de los derechos territoriales son los problemas vinculados con el derecho a la personería jurídica pues, en muchas provincias, las comunidades continúan siendo reconocidas bajo la figura de asociaciones civiles que no es un instituto jurídico capaz de contener y regular las formas de organización social y política de las comunidades indígenas. Incluso algunas provincias, como Neuquén y Formosa, desconocen abiertamente la personería jurídica de las comunidades inscriptas y reconocidas en el I.N.A.I. Estas circunstancias se encuentran en abierta contradicción con la Constitución Nacional que reconoce a las comunidades indígenas su preexistencia y el derecho a ser reconocidas como tales. Además, viene causando múltiples trabas a las comunidades indígenas porque existen casos de doble reconocimiento legal, primero como asociación civil y luego como comunidades indígenas con personería jurídica del Registro Nacional de Comunidades

renovables del Estado parte para luchar contra la deforestación” (Comité DESC, Observaciones Finales para Argentina, 14 de diciembre de 2011, E/C.12/ARG/CO/3. Parr.10).

¹¹ Como anexo de adjunta un cuadro que permite visibilizar esta situación.

¹² El Comité DESC, al respecto resaltó su preocupación por “la persistencia de las amenazas, los desplazamientos y los desalojos violentos de los pueblos indígenas de sus tierras tradicionales en numerosas provincias”. Como consecuencia, recomendó “recomienda al Estado parte que adopte las medidas necesarias para poner fin a las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas y que exija responsabilidades a los autores de esos actos ilícitos”. (Comité DESC, ob.cit, párr.9).

Indígenas (RENACI) dependiente del INAI¹³. Con esta doble representación legal se llega incluso a reconocer a distintas autoridades, lo que genera o profundiza enfrentamientos y disputas internas en las comunidades y causa problemas prácticos para el manejo y disposición del territorio.

DERECHO A LA EDUCACION INTERCULTURAL BILINGÜE

25. En el marco normativo constitucional descrito, la norma que regula la política educativa en nuestro país es la Ley de Educación Nacional N° 26.606, sancionada en 2006. La misma alude al respeto a la diversidad cultural, a la lengua e identidad cultural indígenas más bien como objetivos y propósitos a promover por parte de la administración que como derechos de los pueblos. Más allá de la letra de la ley, esta visión se deduce de la ausencia de participación indígena en el Consejo Federal de Educación, la omisión de los derechos de los alumnos y padres indígenas a que se respete y transmita su cultura y la falta de toda norma que reconozca la autonomía educativa indígena.

26. Esta ley, que establece el Sistema Nacional de Educación para la República Argentina, dedica su capítulo XI a la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) como una Modalidad de nuestra educación. A casi seis años de su sanción, las evidencias sugieren que, a pesar del reconocimiento legal sobre el derecho a la educación de los pueblos indígenas, este se encuentra muy lejos de haberse efectivizado. La gran mayoría de las provincias continúa sin garantizar el derecho de los pueblos originarios a una educación intercultural.

27. Como ya fue señalado, la organización institucional de nuestro país delega en las provincias, entre otros ejercicios, las políticas de educación primaria y secundaria. Aunque resulta evidente la insuficiencia en el desarrollo de políticas educativas interculturales a nivel local, la realidad en este sentido no se presenta homogénea a lo largo del territorio nacional. El Consejo Federal de Educación, órgano de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional creado para asegurar la unidad y articulación del sistema educativo nacional, no cuenta con participación indígena¹⁴.

28. Por su parte el Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas (CEAPI), elegido por los miembros de los diferentes Pueblos Indígenas empezó a coordinarse en ocasión de discutir la actual Ley Nacional de Educación. Emitió recomendaciones y aportes al anteproyecto de Ley referidas, entre otras cosas, al reconocimiento formal del CEAPI como órgano con poder de decisión sobre políticas educativas interculturales, sin embargo estas sugerencias no han sido tomadas en cuenta en la letra final de la Ley¹⁵. Así el CEAPI ha quedado conformado como un órgano con funciones

¹³ Este sistema fue creado por la Resolución 4811 del INAI

¹⁴ Las resoluciones del Consejo Federal de Educación son de carácter obligatorio, conforme lo establece la Ley de Educación Nacional. Está compuesto por tres órganos: la Asamblea Federal, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. Asimismo cuenta con el apoyo de tres Consejos Consultivos: de Políticas Educativas, Económico y Social y de Actualización Curricular.

¹⁵ Ley 26.606, Art. 54: “El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, definirá contenidos curriculares comunes que promuevan el respeto por la multiculturalidad y el conocimiento de las culturas originarias en todas las escuelas del país, permitiendo a los/as alumnos/as valorar y comprender la diversidad cultural como atributo positivo de nuestra sociedad”.

consultivas y de asesoramiento, no vinculante. Su funcionamiento es irregular en cuanto a la frecuencia de encuentros que mantiene, y tiene muy poco reconocimiento tanto por parte del Consejo de Políticas Educativas como por parte de los respectivos ministerios educativos locales¹⁶. Entre las principales preocupaciones de este órgano hoy se encuentran la búsqueda de apoyo para su fortalecimiento institucional y la conformación de CEAPIs locales que permitan una mayor y mejor articulación territorial.

29. Según datos de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (2004-2005) los pueblos indígenas presentan una importante proporción de jóvenes menores de 15 años. Este dato, sumado al de la desventaja relativa de los pueblos indígenas en el nivel de alfabetización, así como en lo relativo a la asistencia de niños indígenas a establecimientos educativos en relación con el resto de la población, pone de relieve la importancia de prestar atención a los aspectos educativos de esta población¹⁷. Sin embargo la falta de información estadística más precisa y datos pormenorizados respecto de la situación social, económica y educativa de los pueblos dificultan también el diseño de políticas y programas dirigidos a garantizar los derechos de la población indígena que habita el territorio nacional, así como su posterior monitoreo y evaluación. Los programas nacionales, tienen serias limitaciones de alcance y financiamiento, y las pocas experiencias interculturales dependen del esfuerzo de docentes y comunidades, mientras que para la mayoría sigue siendo una deuda pendiente.

30. El Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, cuyo marco de referencia se diseñó en 2004, retoma sus acciones a raíz de un convenio con el Banco Mundial por el cual se le exige al Estado Nacional que cree el área de educación Intercultural Bilingüe (EIB). De este modo se crea el área y también se designa al Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas. El proyecto del Banco Mundial que incluye la financiación para este programa, canalizada por el Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER), tiene fecha de cierre en Diciembre de 2013. Es necesario señalar que el Programa de Mejoramiento de la Educación Rural deja afuera del acceso a una Educación Intercultural Bilingüe a los niños indígenas que viven en áreas urbanas, como sucede con la población indígena de las ciudades e incluso con la mayoría de las comunidades indígenas de la Provincia de Buenos Aires.

31. El Programa de apoyo a la Educación Intercultural Aborigen carece de los recursos y de las líneas de acción necesarias para asegurar plenamente este derecho. Antes bien, el programa se basa casi exclusivamente en el reparto de becas, las cuales llegan tardíamente a los alumnos indígenas. Incluso, a lo largo de estos años, se puso en evidencia la puja entre el I.N.A.I. y el Ministerio de Educación por el control de las becas, más que la existencia de una voluntad política seria de fortalecer a las organizaciones comunitarias indígenas. Los problemas más comunes que derivan de la implementación de este programa son la demora en el pago de las becas¹⁸ y, sobre todo, la imposibilidad de inserción de los tutores interculturales en las instituciones educativas, especialmente cuando éstos son miembros de las comunidades indígenas.

¹⁶ Una situación reiterada en todo el país, que da cuenta de la escasa visibilidad y claridad sobre la naturaleza y funciones del CEAPI es la confusión o superposición de los/as coordinadores de las modalidades EIB en los ministerios provinciales y los representantes indígenas en el CEAPI.

¹⁷ Situación de la Población en Argetina. UNFPA 2009

¹⁸ Sólo a modo de ejemplo, a esta altura del año 2012 en algunas provincias se está depositando el pago de becas correspondientes al año 2009.

32. Un segundo eje de problemas vinculados con el ejercicio del derecho a la educación intercultural bilingüe está asociado a la escasa adecuación de los contenidos de los diseños curriculares y a la deficiente capacitación docente en la temática indígena. En la mayoría de los casos, los contenidos curriculares no han variado y siguen guiados por una concepción según la cual los pueblos indígenas deben disolverse en la sociedad nacional. Los docentes indígenas, muy difícilmente acceden a cargos en las escuelas de la zona de sus comunidades, en tanto los mecanismos de incorporación docente en general no prevén ninguna previsión o adecuación al respecto. Ello implica en los hechos dos resultantes. Por un lado, los cuerpos docentes y directivos en las escuelas de las comunidades están compuestos por personas externas a las comunidades, para quienes resulta necesario capacitarse fuertemente en educación intercultural bilingüe. Por otro lado, los docentes indígenas formados deben, por lo general, emigrar fuera de sus comunidades para conseguir trabajo. En definitiva, las estructuras de la educación son extremadamente rígidas, careciendo de la necesaria flexibilidad para que los mismos indígenas participen en la creación de nuevos enfoques, currícula y pedagogías adecuadas culturalmente.

33. En otro orden de cosas, la accesibilidad a la escuela es un eje importante a tener en cuenta entre las preocupaciones en torno a garantizar los derechos educativos de niños y niñas indígenas. Estudios realizados por UNICEF indican que entre el 10% y el 30% de los adolescentes que asisten a la escuela deben trasladarse al menos 2,5 km para llegar a ella. Sumado a ello debe considerarse las condiciones de los trayectos que deben recorrer, que en muchos casos incluyen zonas anegadas, caminos poco seguros y condiciones climáticas extremas. La implementación de “escuelas albergue” no han resultado experiencias exitosas en muchos de los casos en que funcionan, en tanto se verifica un desarraigo familiar y cultural importante de los niños que permanecen semanas enteras en un ámbito que no respeta en sus prácticas la interculturalidad. Si bien la escuela albergue puede ser un ejemplo claro del incumplimiento del derecho de niños y niñas indígenas a una educación adecuada culturalmente, por el agravante del tiempo de permanencia; no podemos dejar de mencionar la casi nula participación indígena en las escuelas de jornada común de las comunidades. En todo el país se verifica que esta participación, cuando ocurre, tiene que ver con la voluntad de docentes o directivos comprometidos y/o con esfuerzos propios de las comunidades para acercarse a las escuelas.

RECOMENDACIONES AL ESTADO ARGENTINO

1. Haga efectivos mecanismos de derecho interno para asegurar el cumplimiento de los estándares mínimos de participación y consulta indígena, que obligan al Estado, en todo el territorio nacional, cualquiera sea el nivel estatal comprometido.
2. Desarrolle, con real participación de los Pueblos Indígenas, una legislación aplicable en todo el territorio nacional que asegure los estándares mínimos de consulta con los pueblos y comunidades involucrados, previa a toda exploración, concesión y explotación de recursos naturales existentes en territorios indígenas. Que como medida previa se disponga la suspensión de todas las exploraciones, concesiones y explotaciones en curso en dichos territorios hasta que se sancione la legislación correspondiente.

3. Desarrolle con real participación de los Pueblos Indígenas, leyes, procedimientos y reglamentaciones especiales que aseguren la participación indígena permanente en los organismos administrativos y legislativos, cualquiera sea el nivel estatal.
4. Modifique, con real participación de los Pueblos Indígenas, la legislación minera, de hidrocarburos, de aguas, de bosques, de medio ambiente, y en general de uso y explotación de los recursos naturales, incluyendo normas y reglamentaciones, que hagan efectivos los estándares mínimos de consulta indígena.
5. Modifique, con real participación de los Pueblos Indígenas, las leyes, reglamentos e instituciones educativos, con el fin de que dichos pueblos ejerzan una real participación en los establecimientos de enseñanza existentes en sus territorios y sean consultados previamente antes de adoptarse normas generales educativas susceptibles de afectarlos directamente, en todos los niveles estatales.
6. Modifique, con real participación de los Pueblos Indígenas, las leyes, reglamentos e instituciones de salud, con el fin de que dichos pueblos ejerzan una real participación en los establecimientos de salud existentes en sus territorios para que se respeten sus métodos curativos y prácticas medicinales tradicionales, y sean consultados previamente antes de adoptarse normas generales de salud susceptibles de afectarlos directamente, en todos los niveles estatales.
7. Asegure que el procedimiento de sanción del nuevo de código civil cuente con mecanismos de consulta dirigida a los Pueblos Indígenas, a través de sus instituciones representativas, con el fin de obtener su consentimiento previo, libre e informado respecto de todas las cuestiones que les conciernen, así como respetar sus instituciones, valores, prácticas tradicionales y su especial relación con las tierras y territorios.
8. Desarrolle los mecanismos para que el Consejo de Participación Indígena existente en el ámbito del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas cuente con formas de representación permanente, oficinas, personal especializado y presupuesto propio adecuados para convocar reuniones periódicas y considerar todos los temas de su ámbito de competencia.
9. Asegure que no se adopten decisiones estatales en el ámbito del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, incluidas las designaciones de funcionarios, sin un procedimiento previo de consulta con el Consejo de Participación Indígena, con el fin de obtener su consentimiento libre e informado.
10. Desarrolle mecanismos de coordinación para asegurar el cumplimiento de un piso mínimo de los derechos territoriales indígenas, en todo el territorio nacional.
11. Adopte medidas de coordinación con las provincias y con el Poder Judicial a fin de que se cumpla en todo el territorio nacional con la ley 26.160/26.554 a fin de que: a) Se frenen los desalojos de comunidades indígenas. b) Se realice el relevamiento técnico-catastral en todas las provincias, incluso en aquellas que se han opuesto a él y que se respete la participación indígena real y plena en cada tarea y etapa desarrollada en las comunidades.
12. Desarrolle, con real participación de los Pueblos Indígenas, un procedimiento de demarcación y titulación de las tierras indígenas y de regulación de la propiedad comunitaria. Se abstenga de aprobar cualquier proyecto en este sentido sin consulta y participación.
13. Desarrolle con real participación de los Pueblos Indígenas, leyes, procedimientos y reglamentaciones especiales que reconozcan y hagan efectiva la superior protección que la posesión indígena tiene sobre los títulos estatales o privados, de manera de evitar los múltiples conflictos que se producen con la tenencia indígena.
14. Adopte, con real participación de los Pueblos Indígenas, medidas para proteger el territorio de dichos pueblos y los recursos naturales, como por ejemplo, mediante el

- establecimiento de mecanismos de monitoreo de la aplicación efectiva de la Ley de Bosques.
15. Adopte medidas para prevenir actos de violencia contra los miembros de comunidades indígenas tanto por parte de funcionarios públicos como de particulares, en especial de las fuerzas de seguridad. En particular, adopte protocolos obligatorios de actuación para las fuerzas de seguridad ante conflictos sociales, sean desalojos, protestas, manifestaciones u otras formas de reclamo. Estos protocolos deben tener en cuenta, medidas de protección especial para mujeres, niños, e incorporar mecanismos de negociación y de solución de los conflictos de fondo vinculados con los DESC en articulación con organismos estatales competentes. Además, dichos protocolos deberían ser incorporados en normas con jerarquía suficiente como para garantizar su efectividad.
 16. Derogue o modifique la ley 26.734 en tanto constituye una nueva ampliación de la respuesta punitiva estatal mediante la incorporación de figuras abiertas, el aumento de penas y la legitimación de la persecución penal a la protesta social.
 17. Adopte medidas para garantizar la capacitación y la inserción de docentes indígenas en el sistema docente, especialmente dentro de los establecimientos en territorio indígena.
 18. Implemente medidas efectivas para que los alumnos indígenas puedan desarrollar su proceso educativo acorde a sus pautas culturales.
 19. Asegure un programa por el cual la Educación Intercultural Bilingüe se extienda a las escuelas urbanas.
 20. Garantice el sostenimiento de políticas educativas dirigidas al desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe, determine organismos nacionales responsables de la modalidad EIB en cada uno de los niveles y otorgue presupuesto a los mismos, independientemente del financiamiento externo dirigido a tales fines.
 21. Garantice las condiciones para que la educación intercultural no se aplique solamente a los primeros niveles educativos, sino que alcance con éxito a la educación superior y a la formación docente.
 22. Implemente mecanismos efectivos y permanentes para asegurar la participación de los representantes de los pueblos indígenas en el/los organismos nacionales responsables de la Educación Intercultural Bilingüe.
 23. Constituya instancias institucionales efectivas de participación de los pueblos indígenas en la planificación y gestión de los procesos de enseñanza aprendizaje de sus hijos.

ANEXOS

Anexo I - Resumen de casos de violaciones de los derechos territoriales de Pueblos Indígenas.