

## XIII

### La tierra en el reclamo de los pueblos indígenas y sectores campesinos\*

#### 1. Introducción

¿Cuál es hoy la situación de las tierras indígenas en la Argentina? En la mayoría de las provincias, las comunidades indígenas figuran como *ocupantes* en tierras fiscales. En otras pocas, lo hacen como ocupantes en tie-

\* Este capítulo ha sido elaborado por Morita Carrasco, licenciada en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras (UBA). La autora dedica este texto a la memoria del Dr. Ricardo Altabe, luchador incansable a favor de las reivindicaciones indígenas. Ricardo nació en la provincia de Chaco en 1962, se graduó como abogado en 1988 y desde entonces consagró su vida profesional al estudio y defensa de los derechos indígenas. En este sentido fue una especie de "maestro". Un entrañable compañero, jocoso, divertido y siempre dispuesto a compartir una copa y algo de jazz. Como integrante de la Asesoría Jurídica del Equipo Nacional de la Pastoral Aborigen (ENDEPA) su activa participación fue clave para la incorporación de los derechos indígenas en la agenda de la Asamblea Constituyente Nacional de 1994 y en la de Chaco del mismo año. Acompañó el desarrollo del Programa de Participación de Pueblos Indígenas (PPI) entre 1995 y 1997. Ha representado los intereses de las comunidades de Misiones, Formosa, Chaco, Jujuy, Salta, entre otras. Nunca flaqueó en su compromiso de luchar por la creación de una sociedad más justa. Sin duda, todos hemos perdido con su partida. El acápite 4 estuvo a cargo de Enrique Oyharzabal Castro, abogado, asesor del Foro de Comunidades Aborígenes de la provincia de Jujuy y miembro de la Asesoría Jurídica del Equipo Nacional de la Pastoral Aborigen. La autora agradece la colaboración de Valeria Herrero, estudiante avanzada de la carrera de Ciencias Antropológicas de la UBA y de Luis Villanueva, estudiante avanzado de la carrera de Derecho de la misma universidad, por su colaboración en la búsqueda de información para el acápite 5.

rras registradas a nombre de empresas o individuos particulares. Son muy escasas las comunidades que poseen títulos provisorios o definitivos.<sup>1</sup> Y, por supuesto, existen casos de tierras tituladas en forma individual. Con algunas diferencias, en todas las provincias hay demandas indígenas de titulación de tierras.

La vía de acceso a la tierra es variable: por ley indígena provincial o nacional, por expropiación, por prescripción adquisitiva, por compra directa o a través de algún organismo del Estado o iglesia, por donación o cesión.

Un informe reciente del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)<sup>2</sup> (véase cuadro más adelante) indica que en la década del noventa *se devolvieron* 720.367 hectáreas a 88 comunidades indígenas. Más allá de algunas imprecisiones, no se conoce cuántas comunidades han recibido títulos definitivos, ya que el informe menciona en nota al pie la aclaración "tierras efectivamente entregadas y ocupadas por las comunidades".

Por ley 23.032, corresponde al Estado nacional, a través del INAI, la intervención en la adjudicación en propiedad de tierras aptas y suficientes para su desarrollo a las comunidades indígenas residentes en el país. Pero esta entidad padece serios inconvenientes presupuestarios para atender los objetivos establecidos en la Constitución Nacional y la mencionada norma. Como organismo descentralizado del Estado nacional, el INAI requiere un mínimo de diez millones de dólares para su funcionamiento. Durante el año 2000, su presupuesto fue de tres millones de dólares, de los cuales la mayor parte se destinó a sueldos del personal y gastos operativos. En 2001 —a pesar de que se incorporaron aportes del convenio con la Unión Europea para su proyecto "Desarrollo Integral en Ramón Lista" (DIRLI)—, una vez deducido lo necesario para gastos operativos, sólo quedaron 500 mil dólares para cumplir con los objetivos de la ley. El año 2002 fue catastrófico en materia presupuestaria.<sup>3</sup> Al no poder atender las demandas indígenas, el Instituto se constituyó en intermediario de la gestión de los planes sociales para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, desconociendo sus fines.

<sup>1</sup> Chaco, Formosa, Salta, Neuquén, Misiones, Buenos Aires, Tierra del Fuego, entre otras.

<sup>2</sup> El INAI fue creado por la ley 23.302 promulgada en 1985 y reglamentada en 1989. Dos decretos del Poder Ejecutivo nacional (1991 y 1994) desjerarquizaron el Instituto convirtiéndolo en una oficina dependiente de una Dirección Nacional. En 1993, sin estructura, comenzó a dar sus primeros pasos debido a un amparo judicial. En agosto de 2000, por fallo de la Cámara nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, el Ejecutivo nacional dictó el decreto 677 (pendiente de implementación aún) disponiendo en un plazo de treinta días la constitución del INAI como entidad descentralizada con participación indígena en los términos de la ley 23.302.

<sup>3</sup> IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas), 2003, *El Mundo Indígena*.

La Constitución Nacional indica que tanto la nación como las provincias tienen el deber de arbitrar los medios necesarios para regularizar el dominio de los pueblos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y generar, desde el órgano responsable de la política indigenista, mecanismos de reconocimiento de la posesión y propiedad de la tierra, además de coordinar una política de Estado con las jurisdicciones locales, evitando el dispendio de recursos materiales y humanos. Pero, más allá de los obstáculos presupuestarios y la carencia de gestión, no existe una reglamentación federal que permita a los pueblos indígenas acceder a sus derechos territoriales y, menos aún, una política de Estado firme en tal sentido. Por ende, las demandas indígenas quedan atascadas en una enmarañada política ambigua y nebulosa: entre la trampa del federalismo —cuando se utiliza como argumento para desconocer reclamos justos— y el funcionamiento burocrático que convierte a los derechos en recursos políticos para el mantenimiento de la clientela.

Si bien este capítulo hace hincapié en dos casos puntuales, propone iniciar una discusión más amplia acerca de la necesidad de elaborar una política de tierras que contemple fundamentalmente las situaciones de quienes se han visto y se ven impedidos de acceder a ella por distintos motivos.

Con el propósito de ir desbrozando la trama de la falta de implementación de los derechos territoriales indígenas, presentamos en este capítulo dos situaciones que resultan paradigmáticas de la ausencia de una política agraria nacional que tome en cuenta las necesidades de unos y otros sectores. Nuestro argumento principal —al que nos referiremos sintéticamente— es que la alta concentración de la tierra en unas pocas manos restringe la posibilidad de garantizar el derecho a la vida, el trabajo, la alimentación y la libre determinación de inmensos contingentes de pobres rurales y urbanos. A diferencia de otros países de América latina,<sup>4</sup> la Argentina no desarrolló una política de distribución de tierras que atendiera seriamente sus necesidades.

En este capítulo se ilustran algunas situaciones que obstaculizan la plena vigencia del derecho a la tierra: la falta de mecanismos de regulación, la ambigüedad de responsabilidades en los órganos de gobierno, la exigüidad de los presupuestos destinados al funcionamiento del INAI, entre otros. Pero también observamos —y queremos llamar la atención sobre este punto— que la producción de una discursividad de intrusión y extranjería, que enfrenta a pobres entre sí, impacta negativamente en las justas reivindicaciones indígenas y las necesidades de una mayoría de excluidos del modelo económico vigente. Los casos que presentamos a continuación pretenden dar cuenta de estos dos grupos de obstáculos.

<sup>4</sup> Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, México, entre otros.

**Devolución de tierras a comunidades indígenas (con intervención del INAI)**  
**Década del noventa**

Provincias	Cantidad de Has	Cant. Hab. Afec.	Cant. Com.	Mensura T Fiscal Has	Imp. Mesura \$	Compra. T. Has	Imp. Compra \$	Invers. Expropiación Has	En \$	Conv. Ejec. Has
Tucumán	100.000*	3.613	18	100.000	100.000					
Formosa	7.182*	1.856		7.182		2	35.512			
Neuquén	70.796*	3.185	10	70.796	193.354					
Co.Vera	221*	200	1	221	7.900					
Misiones	5.412*	900	9	5.412	20.000	442				
Chaco	6.384*	4.000	6	6.384						
Chaco	17.737*	1.484	9	17.737						
Chaco	150.000		14	150.000	300.000					
Salta	307.000	7.000	14		50.000					307.000
Salta	125.000	3.000	4					125.000	5.020.000	
Salta	19.000*	1.500	4						870.000	
Jujuy Tumbaya	24.469*	325	1						275.000	
Jujuy	1.293.000	80.343	150		125.203 146.602					1.293.000

R. Negro	322.620	1325			160.44 110.000				322.620
Chubut	244.300	840	18	165.763*	231.170				78.537
Chubut Huesca	2300*	30	6			2300	150.000		
T. Fuego	26.000*	500	1	26.000	133.000				
Sta. Fe Calchaquí	65*	425	3			65	102.455		
Bs. As. Yumbay 19 Abril	6 lotes 6 has	85 203	1 1	6 lotes 6 has			20.800 7500		
Mendoza	32*	110	1			32	44.000		
Total*	2.721.524 +6 lotes	137.294	271	549.501 +6 lotes	1.433.273 (1)	2841	247.767 (2)	6.165.000 (3)	2.001.157
Total*		21.416	88				TOTAL INVERTIDO		8.026.040 (1+2+3)

\* Tierras efectivamente entregadas y ocupadas por las comunidades

Resulta interesante y oportuno destacar aquí que no hay ningún planteamiento indígena que se construya sobre la base de una denegación de derechos de aquellos con quienes comparten pobreza y exclusión. Antes bien, todas las demandas dirigidas al Estado en tanto responsable de la implementación de esos derechos señalan como invasores a "los cazadores furtivos, contrabandistas de aves, peces, grandes corporaciones concesionarias de explotaciones forestales, mineras, hidrocarbúricas".<sup>5</sup>

En primer lugar, describiremos el proceso seguido en la provincia de Jujuy en el marco del Plan Nacional de Regularización de Tierras Indígenas. Este plan, que se conoció en 1996 durante el gobierno de Carlos Menem, comprometía la entrega de dos millones de hectáreas de "tierras fiscales a sus legítimos dueños" (sic). Sin embargo, a casi siete años de su lanzamiento, el resultado es desigual y en general muy pobre.<sup>6</sup>

En segundo término, abordaremos la situación de tierras en la provincia de Misiones, donde se esgrime el argumento de que los derechos territoriales de los indígenas son violados por la intrusión de "depredadores extranjeros".<sup>7</sup>

Antes brindaremos una necesaria referencia al abordaje histórico que se le ha dado a la cuestión de tierras indígenas en la Argentina y analizaremos también las particularidades y dificultades de aplicación del marco legal vigente.

Un hecho auspicioso que indudablemente provocará efectos en varios niveles de la actuación del movimiento indígena en la Argentina — y particularmente en lo que hace al reclamo por las tierras que ocupan desde tiempos ancestrales— es la posible conformación de la Organización Nacional de Pueblos Indígenas en Argentina (ONPIA). Al cierre de este *Informe*, se encontraba en discusión el borrador del estatuto entre las diferentes organizaciones y comunidades indígenas.

<sup>5</sup> Conclusiones del Foro Nacional del Programa de Participación de Pueblos Indígenas (1997), citado en Carrasco, Morita, *Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina*, Buenos Aires, IWGIA-Vinciguerra, 2000.

<sup>6</sup> Se han dado algunos avances en Jujuy, pero también muchos retrocesos, especialmente en Río Negro y Chubut.

<sup>7</sup> A diferencia del caso anterior, no contamos para éste con materiales originales. Se trata de una reconstrucción fundada en documentos de terceros e información de prensa, mencionándose la fuente en cada oportunidad.

## 2. La "cuestión" de tierras indígenas en la Argentina

### 2.1 Antecedentes legales

Al proclamar la independencia de nuestro país, el Congreso de 1816 declaró que "siendo los indios iguales en dignidad y derechos a los demás ciudadanos, gozarán de las mismas preeminencias y serán regidos por las mismas leyes". Con todo, la consolidación del Estado y su consiguiente territorialización se llevó a cabo mediante la desposesión a los indígenas de sus tierras durante y después de las conquistas de la Patagonia (1879) y el Chaco (1884). Luego, la política del Estado federal se concentró en "civilizar" y sedentarizar a las numerosas "tribus" del norte y el sur del país. Para ello se pusieron en práctica distintas estrategias de radicación bajo la figura de "misión", colonia, reducción o reserva, tanto civiles como religiosas.

En 1903, la ley 4167 sobre régimen de tierras fiscales autorizó al Poder Ejecutivo a fomentar la reducción de indígenas, suministrando tierras y elementos de trabajo a las misiones religiosas. Un decreto de 1911 estableció que el Ministerio de Agricultura debía asegurar la reducción de Napalpí entregándoles tierras a los indígenas para que las ocuparan provisoriamente. En 1904, el Informe sobre los Trabajadores Argentinos, que por encargo del Estado realizó el señor Biolet Massé, sugiere la creación de un Patronato Nacional de Indios como organismo tutelar de la vida y trabajo indígenas. En este Informe se dio forma a la "colonia de indígenas" otorgando títulos de lotes a nombre individual y campos a nombre individual o colectivo según lo solicitaran las tribus. En 1940, la ley 12.636, de Colonización y Creación del Consejo Agrario Nacional, determinó que correspondía a ese consejo acordar tierras en propiedad a los indígenas en los territorios nacionales y establecer el régimen de explotación de las mismas teniendo en cuenta sus costumbres. El decreto 10.643 dispuso que el Consejo crearía colonias especiales para la radicación de tribus indígenas para lo cual debía reservar tierras fiscales aptas. La adjudicación estaba prevista a título precario por un plazo de prueba de diez años, al cabo del cual se escrituraría la propiedad que no podría ser vendida, ni gravada. El Consejo también debía contar con un registro para la inscripción de todos aquellos que fueran o pudieran ser miembros de estas colonias. En 1958, el decreto-ley 2964 introdujo la figura de "usufructo vitalicio individual o a los jefes de familia". El decreto 2211 de 1961, que reglamenta la Ley de Colonización 14.392, se refiere en los artículos 34 a 40 a la colonización indígena en usufructo vitalicio individual para los jefes de familia que las trabajen. En 1985, la ley 23.302, reglamentada en 1989 y al día de hoy incumplida, dispuso en su capítulo IV (arts. 7 a 13) la adjudicación de

tierras en propiedad a las comunidades indígenas “que carezcan de tierras o las tengan insuficientes”, para “la explotación agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal, a título gratuito, (...) exentos del pago de impuestos nacionales y libre de gastos o tasas administrativas”, prohibiéndose su enajenación durante un plazo de veinte años.<sup>8</sup>

## 2.2 Marco legal vigente

En la Argentina, el reconocimiento a los pueblos indígenas de la posesión y propiedad de sus tierras con precedencia a la formación del Estado, se produjo recién en 1994, con la reforma del artículo 67 inciso 15 de la Constitución Nacional<sup>9</sup> y su reemplazo por el artículo 75 inciso 17.<sup>10</sup> A su vez, desde 2001, los derechos reconocidos tienen garantía internacional ya que la Argentina ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (único instrumento internacional específico en materia de derechos indígenas, adoptado por la ley 24.071). Específicamente, en lo relativo a la tierra (Parte II, arts. 13 a 19) el Convenio introduce el concepto de territorio,<sup>11</sup> destacando la importancia fundamental que reviste para los pueblos indígenas la relación especial que mantienen con ella. Reconoce el uso tradicional y establece también que los Estados deberán “tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que ocupan” e instituir “procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados” (arts. 14.2 y 14.3). Asimismo, determina la obligatoriedad de los gobiernos de implementar procedimientos adecuados de consulta y participación para que los pueblos indígenas mantengan el control de los recur-

<sup>8</sup> Para una discusión sobre ésta y otras leyes indigenistas, puede verse Carrasco, M., *op. cit.*, 2000.

<sup>9</sup> Como antecedentes de este reconocimiento hay que mencionar algunas leyes indigenistas provinciales de carácter integral: 426/84 Formosa; 6373/86 Salta; 3258 Chaco; 2435/87 Misiones (derogada y reemplazada por la 2727); 2587/88 Río Negro; 2657 Chubut y 11.078/93 Salta. Y las reformas constitucionales de Salta y Jujuy en 1986, Río Negro en 1988 y Formosa en 1991.

<sup>10</sup> Artículo 75 inciso 17: “Corresponde al Congreso: 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 afectan. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”.

<sup>11</sup> La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.



tos naturales existentes en sus territorios, de los cuales no podrán ser trasladados. Dispone además, respecto de la explotación por parte de terceros de los recursos existentes en el subsuelo, que los indígenas deberán participar de los beneficios que reporte esta actividad.

Otro instrumento internacional a tener en cuenta es el Convenio de Diversidad Biológica que en su artículo 8 J expresa: "Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente".

En síntesis, entonces, en la cúspide del ordenamiento legal vigente en la Argentina nos encontramos con la Constitución Nacional (arts. 75 inc. 17, y 22) y el Convenio 169 de OIT, además de las constituciones provinciales, la ley nacional 23.302 y demás leyes indigenistas provinciales, que indudablemente deben ser interpretadas desde la óptica de las normas de máxima aplicación en la cuestión indígena.

### 3. El problema de la implementación del derecho a la tierra

Pese a los avances conceptuales en materia de reconocimiento del derecho indígena a la tierra, queda pendiente aún para su implementación la adopción de mecanismos legislativos ajustados a la realidad. Si bien la ley 23.302 y su decreto reglamentario no han sido derogados, su precedencia con respecto a los reconocimientos constitucionales los ha llevado a perder vigencia en la práctica. Esto hace que, hasta el momento, se desconozca cuál es el procedimiento por el que una comunidad indígena puede solicitar la titulación de sus tierras. Tampoco se ha establecido el método para la identificación, delimitación y demarcación de las mismas. No existen recursos legales apropiados que permitan reservar o resguardar tierras indígenas, y menos aún se han determinado las competencias administrativas para la realización de estas tareas. Como consecuencia, muchos funcionarios pretenden imponer condiciones que, por lo general, contrarían el espíritu de los derechos reconocidos.

Otros países latinoamericanos, que en las décadas del ochenta y del noventa reformaron sus constituciones, han avanzado en los ajustes legis-

lativos necesarios para regular el derecho indígena a la tierra.<sup>12</sup> En nuestro caso, si bien el INAI es el encargado de implementar los derechos indígenas, en lo concreto comparte esta responsabilidad con varios organismos provinciales (ministerios, secretarías de Estado, institutos, direcciones, etcétera) lo cual complica la ejecución concreta de las políticas.

Entre los problemas de la implementación se puede contar también la fuerte resistencia de algunos funcionarios y organismos del Estado a la aceptación del carácter colectivo (comunitario) de la propiedad de la tierra.

Una cuestión no menor es el registro de las personerías jurídicas de las comunidades indígenas. Al no contarse con una personería de derecho público no estatal, en la práctica coexisten varios tipos: la del INAI, la de institutos provinciales similares<sup>13</sup>, y la asociación civil regulada por el Código Civil. Esta simultaneidad de personerías es utilizada por los gobiernos provinciales para contener las demandas indígenas, retrasando indefinidamente su concreción.<sup>14</sup>

#### **4. El Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborigen (PRATPA) de la provincia de Jujuy**

En 1996, la Nación suscribió un acuerdo con la provincia de Jujuy, donde existen desde hace muchos años tierras fiscales ocupadas por comunidades Kollas.<sup>15</sup> A través de este convenio, el Gobierno nacional se comprometía a aportar el dinero (1.560.000 pesos) para realizar las mensuras y demás trámites para la entrega de los títulos comunitarios a favor de las comunidades aborígenes de la provincia. A su vez, la provincia se comprometió a aportar recursos humanos y, fundamentalmente, a dar intervención a las comunidades y a organizaciones de apoyo en la instrumentación del Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a Población Aborigen (PRATPA).

En la implementación existió un espacio interesante de interacción entre el Estado provincial y distintas organizaciones, si se tiene en cuenta que, por primera vez en la provincia, se unieron para planificar una estra-

<sup>12</sup> Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

<sup>13</sup> Instituto de Comunidades Aborígenes (ICA) en Formosa; Instituto Provincia de Pueblos Indígenas de Salta (IPPIS), Instituto de Comunidades Aborígenes del Chaco (IWACH), por ejemplo.

<sup>14</sup> En algunos casos, los registros parecerían más bien un patrón de afiliados partidarios que responden a una lógica clientelar del tipo "dime dónde estás registrado y te diré cuánto podrás conseguir".

<sup>15</sup> Estas fueron expropiadas en 1949 por el Gobierno de Juan D. Perón, luego de lo que se llamó el "Malón de la Paz de los Hermanos Kollas" hasta la Capital Federal.

tegia de información distintos actores sociales: la Iglesia, representada por ENDEPA<sup>16</sup> y por OCLADE,<sup>17</sup> organizaciones indigenistas como el COAJ,<sup>18</sup> ORINPUKO,<sup>19</sup> y el gobierno provincial.

Por primera vez también se unificó la información hacia las comunidades y se instaló la discusión en torno al tema de las tierras, logrando un efecto multiplicador al trabajar con diversas organizaciones de apoyo y de base. El tema indígena se incorporó a la agenda provincial política y social, pasando de ser un tema meramente folclórico a ser visualizado como una exigencia desde el derecho y los pueblos indígenas.

El programa dejó de ejecutarse a fines del año 1997 por falta de voluntad política del Gobierno de la provincia y por el dictado de la ley provincial 5030 que, aprobando el convenio suscripto, imponía en su articulado el dictado de una ley por cada título comunitario que debiera entregarse, en una clara postura discriminatoria de la decisión comunitaria y como una forma de quitarle ejecutividad al programa.

La postura del Gobierno nacional consistió en intentar que dicha ley no fuera aprobada y luego, consumados los hechos, suspender el apoyo al programa por carecer de herramientas legales que pudieran darle continuidad (ello sumado a la no rendición por parte de la provincia de los fondos recibidos en la primera cuota).

La finalización del programa provocó el surgimiento de un proceso de protagonismo de las comunidades frente al poder político.

En mayo de 2000, comenzó a formarse el Foro de Comunidades Aborígenes de la provincia de Jujuy, que fue pensado como un espacio institucional no privativo de un sector en particular, y que, si bien en principio fue motorizado por la Iglesia, tuvo luego vida propia sin dependencia de ningún sector. El foro nació como un lugar para que las comunidades pudieran estar informadas y, fundamentalmente, para armar estrategias en la lucha por sus territorios haciendo hincapié en la reactivación del programa de regularización de tierras para comunidades aborígenes.

Luego de varios petitorios y movilizaciones de las comunidades a la capital de la provincia, a fines del año 2000 se logró un protocolo adicional al convenio original, que fue consensuado con las comunidades y que, sobre todo, establecía la participación directa de las comunidades interesadas en la ejecución y control del PRATPA. Éste fue un logro de todas las

<sup>16</sup> Equipo Nacional de Pastoral Aborígen.

<sup>17</sup> Fundación Obra Claretiana para el Desarrollo, dependiente de la Prelatura de Humahuaca.

<sup>18</sup> Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy.

<sup>19</sup> Organización Indigenista de los Pueblos Kollas.

comunidades de la provincia, algunas pertenecientes al foro y muchas otras que trabajaron desde distintas organizaciones.

Luego de la obtención de este protocolo hubo que luchar por la ratificación del convenio en la Legislatura y la aprobación del texto sin modificaciones. Esto significó una movilización nunca vista de dirigentes de comunidades que mantuvieron distintas reuniones con legisladores. Para muchos de ellos fue la primera vez que discutieron mano a mano con diputados y este protagonismo, que antes era asumido por organizaciones o por la Iglesia, fue apropiado por las comunidades. Gracias a su lucha, el protocolo fue aprobado, se reformó la ley 5030 y se dictó la ley 5231, que reconoció en la legislación provincial la vigencia del artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional.<sup>20</sup>

Por otra parte, en el marco del este programa se realizó, entre el 31 de marzo y el 1º de abril de 2001, la primera asamblea de comunidades aborígenes de la provincia de Jujuy, auspiciada por el Gobierno provincial, a la que asistieron delegados de diversas comunidades. En este espacio debían elegirse los delegados que integrarían la Comisión de Participación Indígena<sup>21</sup> del programa.

#### 4.1 La ejecución del programa: aciertos y dificultades

En la ejecución y administración del programa de regularización dominiar pueden destacarse aciertos, como la transparencia generada por la participación indígena y el espacio de debate y práctica en el ejercicio de la participación consagrada por la Constitución y el Convenio 169 de la OIT.

Una de las dificultades más graves del proceso fueron las permanentes trabas burocráticas impuestas por el Estado provincial que, a pesar de no negar el derecho indígena "en los papeles", en la práctica pone obstáculos al reconocimiento de sus territorios, basándose en el desconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho y en la negación del concepto de territorio. Éste es reducido sólo a pequeñas parcelas para poder disponer a futuro de tierras fiscales con fines políticos o negocios en favor de la provincia.

<sup>20</sup> De hecho, en un fallo de la Justicia provincial en un juicio de prescripción veinteañal de la comunidad aborigen de Quera se reconoció la posesión y propiedad comunitaria de su territorio sobre la base de la ley 5231, el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional y el Convenio 169 de la OIT.

<sup>21</sup> La comisión está conformada por ocho delegados titulares y ocho suplentes que trabajan con una unidad ejecutora que consta de un representante del Instituto de Asuntos Indígenas, dos de la Legislatura provincial de los bloques justicialista y radical, y el ministro de Bienestar Social representando al Poder Ejecutivo provincial.

Prueba de ello es que, hasta la fecha, si bien se realizó el amojonamiento en los departamentos de Yavi, Cochinos, Humahuaca, Rinconada y Susques, sólo se han mensurado cinco comunidades de Susques, sin que se haya entregado aún ningún título comunitario como fruto del trabajo de este programa.

Fundamentalmente, el Gobierno plantea que no puede entregarse tanta cantidad de tierra a las comunidades, sino que debe hacerse una reserva a favor del Estado provincial, con zonas para el turismo, reservas minerales, patrimonio arqueológico, futuras reservas para complejos industriales, zonas urbanas, futuros caminos, etcétera. Es decir, reducir el territorio indígena a pequeñas parcelas. Los responsables del Ejecutivo provincial enuncian esta estrategia sin reparos, pero no se animan a ponerla por escrito ni intentan consensuarla con las comunidades.<sup>22</sup>

En el último tiempo se impusieron, además, restricciones vinculadas con el registro de comunidades aborígenes, que limitan el derecho al reclamo y a la participación, ya que se implementó una resolución ministerial que, si bien mantiene la posibilidad de inscripción y reconocimiento de la personería, incorpora la alternativa de que la comunidad opte por formas asociativas como mutuales, cooperativas, etcétera.<sup>23</sup> Allí se exige, para el registro, la firma autenticada por un escribano del Estado provincial, requisito que no se le pide a otras asociaciones civiles. En resumen, si bien se ha abierto la posibilidad de la participación indígena, ésta se encuentra condicionada por la falta de voluntad política y termina siendo tan sólo declamativa.

En cuanto a la situación financiera del programa, desde el mismo se ha informado que se remitieron a la Nación las rendiciones correspondientes a la segunda cuota, y que el Estado provincial cumplió con el depósito de la suma adeudada por la irregular gestión anterior. El Estado nacional debería entonces depositar la tercera cuota, sin la cual es imposible regularizar la situación dominial de las comunidades aborígenes de la provincia.

Por último, en cuanto al rol que debe desempeñar el Estado nacional a través del Instituto de Asuntos Indígenas, es necesario señalar que, si bien

<sup>22</sup> La situación del pueblo guaraní es aún más precaria, ya que al no haber voluntad expropiatoria por parte del Gobierno nacional y provincial en las tierras donde están los asentamientos en el ramal jujeño, sólo queda la posibilidad de otorgar tierras en el departamento de Vinalito. Estas tierras fiscales fueron objeto de una licitación pública y actualmente se encuentran en la etapa de apertura de sobres y adjudicación, mientras el Estado provincial debe cumplir con su compromiso de reconocer parte de dicho inmueble en favor del pueblo guaraní.

<sup>23</sup> Se incorpora así un principio vertido en la ley 23.302 que ya había sido superado en forma precaria por la resolución 4811 de la Secretaría de Desarrollo de la Nación; vigente a la fecha.

se encuentra incorporado a la Unidad Ejecutora del programa, carece de herramientas políticas eficaces para garantizar los derechos reconocidos en la Constitución Nacional y en el Convenio 169. A nuestro entender, existen vías judiciales para exigir a la provincia el cumplimiento de lo acordado y, por sobre todo, de la normativa que es competencia —si bien concurrente— eminentemente federal. Esta limitación está dada por la falta de una política de Estado comprometida y coherente, lo cual no es sólo responsabilidad del órgano ejecutor de la política indígena a nivel nacional (el INAI), sino también del Poder Ejecutivo que no ejerce las facultades de control federal que le corresponden.

En la provincia, si bien desde la firma del convenio existe un tibio reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, hasta la fecha no se ha cumplido con los compromisos que fueron asumidos desde el año 1996. Y, además, ha cobrado fuerza dentro del Estado provincial un movimiento que no sólo desconoce sino que cuestiona fuertemente los derechos de los pueblos indígenas.

## **5. La provincia de Misiones: escenario de confrontación por la tierra**

En la provincia de Misiones existen más de cincuenta comunidades del pueblo Mbyá Guaraní. Un informe elaborado por el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA) puntea algunos casos de reclamos territoriales que enfrentan estas comunidades.

La comunidad Kaa Kupé se encuentra en conflicto con la empresa Carva —con domicilio en la ciudad de Buenos Aires—, por la titularidad de sus tierras. Por similares motivos las comunidades Virgen María y Guaraní, se han enfrentado con la Empresa Maderera Papel Misionero. Las comunidades Kaaguy Poty, Ivy Pyta y Santa Teresita, por su parte, mantienen un conflicto con la Universidad Nacional de La Plata, también por la titularidad de sus tierras.

La comunidad Pindo Poty mantiene un conflicto con el Gobierno de la provincia por la instrumentación del título de propiedad. La comunidad Jeju mantiene un reclamo contra la Empresa Maderera Papel Misionero por la extensión de sus tierras.

Las comunidades Tekoa Ima-Kapii Ivate tampoco ven reconocidos sus derechos territoriales, con el agravante de que la comunidad se encuentra en la biosfera de Yabotí. Otro caso es el de las comunidades Yy Ovy-Yamandú-Tamandú que reclaman la titularidad de las tierras que ocupan en el valle de Kuña Pirú, reserva natural de la provincia de Misiones.

En las inmediaciones de Puerto Iguazú, bastante próxima a las cataratas del mismo nombre se encuentra la comunidad de Yriapú, integrada por unas cuarenta familias del pueblo Mbyá Guaraní. Mientras se escribía este *Informe*, su cacique, el señor Miguel Morínigo, solicitaba a la comunidad no indígena apoyo para impedir el robo de sus tierras. En mayo de 1990, fueron violentamente desalojados de las seiscientas hectáreas que ocupan; quemaron sus casas y fueron trasladados en camiones, como animales, y abandonados sin alimento ni abrigo en un lugar remoto del monte misionero. Pero ellos no se rindieron, sino que volvieron a su lugar, reconstruyeron sus viviendas e iniciaron los trámites necesarios para obtener la titulación de su territorio.

Tanto el Gobierno provincial como el municipal tenían otros planes para ese predio fiscal: negociar la tierra para la radicación de emprendimientos turísticos. Así, en marzo de 2003, el Concejo Deliberante de la ciudad de Puerto Iguazú aprobó el Plan Maestro Provincial que contempla para la comunidad una "zona de reserva aborigen Guaraní" de tan sólo 62 hectáreas. Ésta fue la respuesta frente a los petitorios elevados por los representantes de la comunidad ante el Poder Ejecutivo provincial solicitando el reconocimiento efectivo de la propiedad comunitaria de la tierra y el otorgamiento del título correspondiente.

En un documento avalado por la comunidad, se afirma que en 1990 la pretensión gubernamental era entregar las tierras a un grupo inversor extranjero; más tarde y sin que importara el daño que pudiera causar a un área de selva tan sensible, se pretendió construir allí una enorme playa de estacionamiento y servicios afines para el comercio internacional. Curiosamente, continúa denunciando la comunidad, aunque se afirma que Puerto Iguazú no dispone de otras tierras para su expansión urbana y de infraestructura turística, el Ejército argentino dispone de vastas extensiones de monte que explotó durante décadas (Establecimiento Maderero de Puerto Península) las cuales continúan bajo su dominio sin una finalidad precisa.

Llegados a este punto, es importante contextualizar estas demandas en una provincia que durante 2002 ocupó la primera plana de algunos medios de comunicación nacionales a raíz de la desigual disputa por la propiedad de la tierra que enfrenta no sólo a las comunidades indígenas con empresarios y con el Estado provincial, sino también a empresarios —madereros y tabacaleros— con campesinos pobres.

Según un artículo publicado en el diario *Página/12*, en las últimas décadas miles de campesinos sin tierra y una peonada "mixta y pobre" se asentaron en tierras ajenas en las vastas selvas misioneras. A los propietarios, ausentistas, muchas veces empresas madereras que han aca-

bado con lo mejor del bosque, esta situación no parecía importarles. Sin embargo, en épocas más recientes, el incentivo oficial a la forestación con pinos aumentó el valor de la tierra y sus dueños “claman” ahora al Estado para que expulse a los ocupantes.<sup>24</sup> Los primeros argumentan defender su derecho de propiedad acusando a los últimos de ser colonizadores extranjeros que invaden tierras ajenas. Como suele ser habitual en estos casos, apelan al calificativo de “intrusos” para desacreditar las pretensiones de los ocupantes sin título.

No es sorprendente advertir que cuando se carece de argumentos para justificar la desigual apropiación del recurso tierra se fabriquen enfrentamientos “ad hoc” entre sectores igualmente pobres. Así por ejemplo, durante 2002 el propietario de una reserva privada (Yaguaroundí) difundió públicamente una descripción de la situación que vive la comunidad de Guavirá Poty, integrada por familias Mbyá Guaraní en las proximidades de Paraíso.<sup>25</sup> El autor comenta que durante un viaje por la zona se topó con gruesas columnas de humo y al preguntar de dónde provenían recibió la siguiente explicación: “son los intrusos [que] se meten en una propiedad, hacen rozado, queman, limpian, plantan porotos o maíz y a los cuatro o cinco meses le venden la ocupación a otro por mil pesos o por una yunta de (...) y se van a ocupar otra tierra más adelante, repitiendo la operación. ¡Igual que en Brasil!”. Más adelante continúa diciendo que “en medio de esa desolación se levantaban unas carpitas de plástico negro donde una mujer embarazada estaba rodeada de varios chicos en la ‘puerta’ mirándonos pasar. Este paisaje se repitió incansablemente hasta que llegamos a trescientos metros antes del poblado aborigen”. Preocupado por el destrozo que observaba en la selva, comenta el autor, decidió tomar contacto con el cacique de la comunidad para protegerlos [a los indefensos guaraníes] de “esos grupos desenfrenados [los guaraníes]” (sic) “¡nos estaban pidiendo ayuda! con esa sumisión que los llevó durante 500 años a perder todo frente al invasor y que hoy les estaba pegando el último golpe”. Pese a que la imagen que transmite de los intrusos no se parece en nada a la del conquistador europeo, haciéndose eco del pedido de auxilio redacta una carta en nombre del cacique —que firma con su impresión digital— denunciando la agresión de sus vecinos y solicitando la intervención del INAI para poner freno a la invasión de tierras de parte de los “desenfrenados”, tanto o más pobres que los mismos Mbyá Guaraní.

<sup>24</sup> Paráfrasis del artículo de Uranga, Washington, “Los sin tierra argentinos”, *Página/12*, 03/02/03.

<sup>25</sup> “Intrusos, selva, guaraníes, muerte”, texto difundido a través de Internet que puede consultarse en [www.jaguares.com.ar](http://www.jaguares.com.ar).



Para que se entienda mejor la idea que pretendemos desarrollar aquí permítasenos ahora completar este cuadro con la siguiente ilustración.

Lámina 1: El epicentro del conflicto planteado entre empresarios y campesinos sin tierra es la pequeña localidad de Pozo Azul donde residen unas 1200 familias que se fueron asentando desde los años sesenta. Los primeros ocupantes llegaron de a uno y sin mayor escándalo, pero en los últimos años el proceso tomó velocidad y la Colonizadora Misionera que dice ser propietaria de las tierras decidió pedir su expulsión. Lo cierto es que cuando corrió el rumor de que la Colonizadora iba a ser vendida<sup>26</sup> a una compañía forestadora, los ocupantes se organizaron y con la ayuda de la Pastoral Social de la Iglesia Católica cortaron el principal cruce de rutas de la provincia. A los tres días de instalado el piquete, el Gobierno provincial intervino, prometiéndole un censo de ocupantes y la mensura de lotes para titularlos a nombre de los mismos. A partir de entonces el obispado de Misiones fue acusado de promover la protesta social incitando a los campesinos a manifestarse.<sup>27</sup>

Lámina 2: En 1989, la *Tekoa* (aldea o comunidad indígena) de Pozo Azul del pueblo Mbyá Guaraní cuyos miembros habían sido expulsados de su territorio ancestral, recibieron del Gobierno provincial en donación 5014 hectáreas de un excedente fiscal de la propiedad de la Compañía Victoria de Colonización S.A. En 1990, la Compañía inició una "acción de manutención (conservación) de la posesión de esas tierras" contra la Tekoa, alegando que había sido objeto de actos depredatorios y usurpatorios por parte de particulares indígenas a los cuales calificaba de "intrusos" y de los funcionarios estatales encargados de realizar la mensura del excedente fiscal.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> La interesada en el negocio sería la petrolera Shell, que estaría comprando tierras para forestar a fin de modificar su imagen negativa como contaminante del medio ambiente.

<sup>27</sup> Pero el obispo Joaquín Piña y Battlewell se defendió de estas acusaciones sosteniendo: "no es, como nos han acusado por los medios, que el Obispo y la Pastoral Social les han metido aquí para que ocupen las tierras, supuestamente privadas. Sino que esta gente ya estaba aquí. Algunos hace muchos años que están aquí, y que trabajan la tierra de la que viven, aunque sea precariamente. Y otros es cierto que han ido viniendo, porque no tenían otra alternativa (...) Evidentemente que es un problema que nuestro Gobierno tiene que resolver. Y por esto nosotros lo que hemos hecho ha sido pedirle y exigirle al Estado que lo haga. Porque no queremos nada ilegal. Nadie quiere vivir al margen de la ley". Declaraciones citadas en el documento elaborado en el marco del Foro de Tierras, realizado en noviembre de 2002.

<sup>28</sup> Según consta en el expediente judicial, entre 1881 y 1882, el Superior Gobierno de la Provincia de Corrientes vendió a un particular cinco fracciones de 25 leguas españolas. Luego de sucesivas ventas a terceros, la tierra volvió al fisco porque su dueño no contaba con legítimos herederos y finalmente fue subastada. De esta manera, parte de la propiedad pasó a manos de la Compañía Eldorado S.A. (CEBSA) hasta que en 1932 Compañía Victoria de Colonización S.A. compró a la primera una parte de esas tierras, y el fisco retuvo una fracción situada al este. En su demanda, la Compañía Victoria declaró que siempre había realizado explotaciones forestales en esas tierras, incluso en la fracción excedentaria. La comunidad demandada negó que la fracción de 5014 hectáreas donadas a la Asociación de Comunidades del Pueblo Guaraní, hubiera sido adquirida por la firma Victoria S.A., en 1932.

Del expediente surge un dato curioso que permite asociar esta demanda con la acusación efectuada por los empresarios contra los campesinos pobres. En la acusación la empresa señala que en actuaciones previas ya había denunciado la presencia de familias indígenas que se habían instalado en esas tierras con sus chozas y producían daños depredatorios "por la quema irracional de los recursos ecológicos tal cual lo hacen habitualmente los nombrados indígenas para sustentarse y calentarse en el invierno". En el expediente, la Asociación de Comunidades del Pueblo Guaraní, que recibiera la donación de las tierras en primera instancia, negó que los indígenas hubieran ingresado en forma clandestina, que pusieran en "peligro de fuego" el inmueble y que tuvieran conductas depredadoras de la naturaleza.

Dependiendo de los intereses económicos perseguidos, alternativamente, se señalará como "intrusos depredadores de la naturaleza" a los indígenas o a los campesinos pobres.

Los casos reseñados se explican teniendo en cuenta que en Misiones queda muy poca tierra fiscal. La mayoría de los conflictos por tierras indígenas se da en asentamientos que están en tierras particulares, de empresas productivas y/o mixtas. Desde la federalización de la provincia en 1881, sucesivos planes de colonización fueron desplazando de sus territorios a los cazadores Caingang y a los Mbyá Guaraní, que venían sufriendo la presión del frente maderero en Paraguay. Mientras que los primeros migraron hacia Brasil, los Mbyá lograron subsistir en la zona manteniendo, con mayor o menor dificultad, el patrón agricultor de roza y quema en parcelas que se iban reduciendo cada vez más.

Luego se incorporaron a la economía regional como mano de obra rural y como artesanos. Las comunidades Tekoa son más bien pequeñas y en ellas las familias han conservado su forma de ocupación tradicional de la tierra basada en el uso itinerante de distintos espacios de selva. Posiblemente por este motivo les haya resultado más fácil adaptarse a la nueva situación que imponían el avance del frente agrícola y el sistema del Estado. En la actualidad comparten con los campesinos pobres muchas de las tecnologías de uso de la tierra y sus recursos. Seguramente fueron ellos quienes enseñaron a sus vecinos no indígenas, con quienes comparten pobreza y aislamiento político, la estrategia de cultivo mediante el rozado y quema de las zonas aprovechables de selva. Sin temor a equivocarnos, consideramos que el hecho de compartir una misma situación con los vecinos indígenas impidió que la comunidad de Guavirá Poty tomara la iniciativa de demandarlos y no la supuesta "sumisión ante el invasor" como alegaba el autor de la nota publicada en Internet.

Concluida la campaña de desposesión de las tierras indígenas, el problema de la concentración de las tierras agravó la situación de ambos grupos.

Más del 30% de la superficie total de la provincia pertenece tan sólo a 140 personas o empresas. La población se duplicó en apenas treinta años y las últimas tierras públicas disponibles fueron repartidas por el Gobierno. Durante los últimos años, debido a la crisis económica, se ha dado un fenómeno migratorio inverso al de la segunda mitad del siglo XX. Sin trabajo, las familias se ven obligadas a instalarse en las zonas rurales donde pueden al menos obtener algunos recursos para satisfacer necesidades alimentarias básicas.

Con miras a clarificar la situación de tierras que afecta a los pobres y promover soluciones consensuadas, en octubre de 2001 se realizó en San Pedro, Misiones, un Plenario de Tierras que contó con la participación de numerosas personas entre representantes de las organizaciones de ocupantes, movimientos sociales, gremios, organizaciones no gubernamentales, funcionarios y representantes políticos, iglesias, universidad y Gendarmería Nacional. A manera de síntesis del panorama global de tierras en la provincia, exponemos a continuación información surgida de este encuentro.

Existen en la provincia alrededor de ocho mil familias de pequeños productores en situación de ocupación en tierras privadas (Dpto. Guaraní y Gral. Belgrano). Para la Dirección de Tierras Privadas serían 150 mil las hectáreas de ocupación en conflicto. Contrariamente a lo denunciado por los empresarios, el 95% de la población es argentina; la proporción de brasileños y paraguayos es baja y nula entre los menores de treinta años. El total asciende a unas 7500 personas. En su mayoría se trata de familias numerosas y relativamente jóvenes, dedicadas al cultivo de maíz, poroto, mandioca.<sup>29</sup> Las condiciones de vida son extremadamente precarias: sus viviendas son de madera con techo de chapa cartón, algunas con techo de zinc, y no cuentan con energía eléctrica.

Las grandes empresas fueron progresivamente revendiendo parte de la tierra en lotes menores, a otras empresas o a sus propios administradores, como forma de pago o compensación por deudas.<sup>30</sup> Con el tiempo y con el permiso de sus "patrones", los trabajadores se ubicaron con sus familias en esos lotes con el fin de combinar el trabajo asalariado con el cultivo para la subsistencia y la cría de animales. A ellos se sumó la migración inversa (ciudad-campo) de los hijos de antiguos productores y familias que

<sup>29</sup> Hasta hace algunos años los cultivos de tabaco en la provincia eran inexistentes, pero aproximadamente en agosto de 2000, un 20% de las familias censadas cultivaban tabaco, cifra que hoy se ha duplicado, junto con la expansión de las exportaciones de las compañías tabacaleras. Un informe periodístico realizado por Román Lejtman, difundido en la televisión durante 2002, muestra cómo las empresas tabacaleras alientan el cultivo de tabaco entre los ocupantes, proveyéndoles, incluso, los agrotóxicos necesarios para combatir las plagas.

<sup>30</sup> Pocho Agüero, "Ubicación y situación de los asentamientos en conflicto en el norte misionero", extraído del documento elaborado por el Foro Provincial de Tierras.

viven este movimiento como un "regreso" a las chacras de las que tuvieron que salir por falta de oportunidades.

Muchos de los propietarios que controlan los lotes más extensos son grandes empresas que, con contadas excepciones, nunca pagaron impuestos al Estado. En otros casos, mediante maniobras fraudulentas han logrado una condonación de deudas. Por estas razones, el régimen de tenencia de las tierras que ocupan y su categoría de "propietarios" deben ser activamente cuestionados.

Por su parte, la versión conservacionista de la situación de tierras en Misiones complica aun más el panorama. En un documento público preparado en ocasión de la celebración de la "Cumbre de la Tierra 2002 con foco en la pobreza" en Johannesburgo, la Fundación Vida Silvestre Argentina<sup>31</sup> destacaba que: "En algunas provincias la degradación del suelo, recurso del cual dependen otros recursos, es preocupante. Se erosionan las tierras necesarias para los cultivos, merma así la producción de alimentos, se agravan los problemas nutricionales y la mortalidad infantil (...) Esta situación se presenta en provincias como Misiones donde a la pobreza local se le suma la proveniente desde Brasil, donde se ha organizado en los grupos conocidos como 'Sin Tierra', y Paraguay. Todos los años, familias de condición socioeconómica marginal ingresan al país. Ocupan tierras (públicas y privadas) ilegalmente y en muchos casos se trata de ambientes naturales. Desmontan la selva y los bosques mediante quemas, construyen viviendas, incorporan ganado y practican cultivos de subsistencia y, en menor medida, algunos monocultivos comerciales (yerba mate, tabaco, té). Degradan esas tierras, las abandonan y buscan otras más aptas, repitiendo el procedimiento ante la complacencia o desinterés de muchas autoridades locales".

Si bien no dudamos de las nobles intenciones de algunos ecologistas y de la necesidad de que los organismos estatales desarrollen políticas de atención y cuidado del ambiente selvático, su flora y fauna, es necesario hacer notar que, como afirmamos en el *Informe* publicado por el CELS el año pasado, las categorizaciones sociales no son inocentes. Ellas configuran los derechos que los grupos están autorizados a reivindicar y determinan la orientación y el diseño de las políticas públicas. En tal sentido, queremos enfatizar que apelativos como "intrusos", "depredadores" o "extranjeros" cuando se usan arbitrariamente para desacreditar demandas de los sujetos sociales generan condicionamientos graves al ejercicio de sus derechos humanos.

Queda claro que en la provincia de Misiones no existe una confrontación entre indígenas y campesinos sin tierra, sino una versión parcial, que

<sup>31</sup> Documento disponible en Internet en [www.vidasilvestre.org.ar](http://www.vidasilvestre.org.ar).

toma estado público, de un problema complejo pero no por ello irresoluble. Un problema que nos remite a la necesidad de llevar a cabo un análisis exhaustivo y pormenorizado de la situación dominial y de ocupación de las tierras, no sólo en la provincia sino incluso a nivel nacional, con el fin de diseñar una política estatal de distribución de tierras con equidad social.

Promediando el año 2002, la provincia de Misiones ofreció a la comunidad la celebración de un convenio para convertir la zona en una "reserva natural cultural", cuya viabilidad es todavía incierta.

## 6. Conclusión

En este capítulo hemos intentado brindar un somera descripción de la situación actual de tierras indígenas; hemos señalado algunos obstáculos que existen a nivel de los organismos responsables que junto a otras cuestiones coyunturales de índole general, como ha sido la crisis económico social desatada a partir de diciembre de 2001, conspiran contra una efectiva implementación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Hemos argumentado que una de las razones que impiden la concreción de sus demandas es la ausencia de una política estatal específica.

Para sostener nuestro punto de vista, describimos en este capítulo dos casos paradigmáticos. En el primero, reconocemos que existe un Plan Nacional de Regularización de Tierras Indígenas para Chubut, Jujuy y Río Negro, aunque con una implementación que no cumple siquiera las mínimas expectativas. Para ilustrar el grado de avance de este plan federal, hemos aportado una descripción detallada de su evolución en la provincia de Jujuy donde han podido registrarse algunos pocos avances. En el segundo, retomamos una preocupación ya expresada en informes anteriores: el efecto de la asignación de categorizaciones sociales como la de "intruso". Nuestro objetivo es demostrar que estas categorías no son "naturales" ni ingenuas, sino que se generan y cristalizan en situaciones históricas particulares. El caso de Misiones nos permite ver con toda claridad este punto. Curiosamente en un mismo ámbito espacial, la localidad de Pozo Azul, son "intrusos" alternativamente indígenas y campesinos sin tierra.

Este capítulo tiene por objeto llamar la atención del Estado para que asuma la tarea de crear una política de distribución de tierras con base en los derechos humanos. En este sentido, parafraseando a Mantilla Quijano,<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Mantilla Quijano, A., "Consideraciones sobre la exigibilidad política del derecho a la tierra. ¿Hacia la superación de la reforma agraria?", en *Por el derecho a la tierra*, Bogotá, Diakonia-Suecia, 2002, pp. 137-204.

entendemos que si los derechos humanos son un parámetro para medir el grado de justicia que existe en una sociedad, las políticas públicas deben ser también evaluadas en términos de derechos humanos. No sólo porque es una cuestión que hace a la justicia, sino fundamentalmente porque el respeto por los derechos humanos denota bienestar social.

Sabemos que hasta la fecha ningún instrumento internacional establece que la tierra es un derecho humano. Pero existe una gama de derechos asociados a ella. Por ejemplo, aunque el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no ha reconocido el derecho a la tierra como derecho humano, reconoce otros derechos íntimamente ligados con él: el derecho a trabajar, a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua en la existencia de la persona (art.11). La alta concentración de la tierra en unas pocas manos restringe, entonces, estos derechos.

Además, distintas declaraciones internacionales han señalado la relación entre muchos de estos derechos y el derecho a la tierra: por ejemplo, la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo afirma en su artículo 6 que "el progreso y el desarrollo en lo social exige la participación de todos los miembros de la sociedad en un trabajo productivo y socialmente útil". Justamente hoy que tanto se habla de desarrollo, es interesante recordar que la declaración sobre el derecho al desarrollo señala el deber y derecho que tienen los Estados de generar políticas públicas con el fin de "mejorar constantemente el bienestar de la población entera" (arts. 2 y 3).

En el caso de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de OIT resalta la especial relación que ellos mantienen con la tierra y establece la necesidad de tomar medidas para satisfacer sus demandas, también enfatiza el deber de garantizarles protección efectiva de los recursos y territorios cuya posesión y propiedad se les reconoce.

Por último, la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974) destaca la relación existente entre seguridad alimentaria, derecho a la alimentación y distribución de la tierra. A su vez, los dos proyectos de declaración —universal e interamericana— de los derechos indígenas subrayan que el elemento territorial está estrechamente ligado con la capacidad que los mismos tienen de ejercer los derechos que se invocan.

Por todo ello creemos que el derecho a la tierra se constituye en un patrón fundamental para la garantía de otros derechos humanos.