



La revista electrónica del IDAES

Año 13, N.º 23, junio 2019



## DOSSIER

### **La Ley 26.160: Una herramienta en defensa de las territorialidades**

coordinado por  
Samanta Guiñazú

## DOSSIER

### **Las exportaciones argentinas en el largo plazo (fines del siglo XIX - inicios siglo XXI)**

coordinado por  
Agustina Rayes  
Martín Schorr

## OTROS ARTÍCULOS



UNSAM Edita

ISSN 1851-2578

## **UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN**

Rector: Carlos Greco

Vicerrector: Alberto Carlos Frasch

Dirección General Ejecutiva Lectura Mundi: Mario Greco

## **INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS SOCIALES**

Decano: Ariel Wilkis

Fundador y Director Honorario: José Nun

Director Consulto: José Emilio Burucua

Director Consulto: Alejandro Grimson

Secretario Académico: José Garriga Zucal

Secretaria de Posgrado: Mariana Álvarez Broz

Secretaria de Investigación: Verónica Robert

Secretaria de Relaciones Institucionales e Internacionales: Luciana Anapios

Secretaria de Extensión: Marisa Baldasarre

## **PAPELES DE TRABAJO**

ISSN: 1851-2577

Director: Alejandro Grimson

Coordinación Editorial: Gustavo Motta

Editor responsable: Instituto de Altos Estudios Sociales

Redacción: Paraná 145, 5º piso, CABA (B1017AAC), Argentina

papelesdetrabajo@unsam.edu.ar

www.idaes.edu.ar

Domicilio legal: Yapeyú 2068, San Martín (B1650BHJ), Argentina

## **COMITÉ ACADÉMICO**

Marc Abélès: L'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Francia

Rita Eder: Universidad Nacional Autónoma de México, México

Arturo Escobar: The University of North Carolina at Chapel Hill, EE. UU.

Silvia Hirsch: Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Daniel James: Indiana University, EE. UU.

Mirta Lobato: Universidad de Buenos Aires, Argentina

Laura Malosetti Costa: CONICET-Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Denis Merklen: L'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Francia

José Nun: CONICET-Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Juan Piovani: Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Rosana Reguillo: ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara, México

Juan Suriano: Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Maristella Svampa: CONICET-Universidad Nacional de La Plata, Argentina

## **COMITÉ EDITOR**

Débora Betrisey Nadali: Universidad Complutense de Madrid, España

Alejandra Castillo: Universidad de Arte y Ciencias Sociales, Chile

Flavia Costa: Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Héctor Jaquet: Universidad Nacional de Misiones, Argentina

Miguel Valderrama: Universidad de Arte y Ciencias Sociales, Chile

Natalia Gavazzo: Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Fernando Martínez Escobar: Universidad de Buenos Aires, Argentina

Marina Mogueillansky: Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Lucila Nejamkis: Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina

Pablo Nemiña: Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Juan Pablo Puentes: Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Adrián Velázquez Ramírez: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México

## **COORDINACIÓN INTRAINSTITUCIONAL**

Hernán Brignardello

■	<b>EDITORIAL</b>	5
■	<b>DOSSIER</b>	
	<b>La Ley 26.160: una herramienta en defensa de las territorialidades coordinado por Samanta Guiñazú</b>	7
	<b>Introducción</b>	8
	La Ley 26.160: una herramienta en defensa de las territorialidades Samanta Guiñazú	
	<b>“Es un ídolo con pies de sal a punto de vadear un río”</b>	13
	Apreciaciones sobre el relevamiento territorial de la Ley 26160 en dos causas judiciales de comunidades mapuche en El Maitén, Provincia de Chubut María Alma Tozzini y María Emilia Sabatella	
	<b>Relevamiento territorial de los Pueblos indígenas</b>	30
	Riesgos y desafíos Lorena Cardín	
	<b>Normativas estatales versus derechos indígenas</b>	50
	Reflexiones a partir del caso de las comunidades diaguitas de la puna catamarqueña Gustavo Pisani, Daniel Darío Delfino y Andrea Morales Leanza	
	<b>Provincia de Buenos Aires y NorPatagonia</b>	63
	Dos regiones atravesadas por la Ley 26.160. Un análisis acerca de su prórroga e implementación Malena Castilla, Juan Manuel Engelman y Sebastián Valverde	
	<b>“Qué elijan otro lugar, y listo!”</b>	82
	Desarticulando supuestos, criterios y lógicas estatales incongruentes en la experiencia de relevamiento de la comunidad Roberto Maliqueo Samanta Guiñazú	
■	<b>DOSSIER</b>	
	<b>Las exportaciones argentinas en el largo plazo (fines del siglo XIX–inicios del siglo XXI) coordinado por Agustina Rayes y Martín Schorr</b>	95
	<b>Introducción</b>	96
	Las exportaciones argentinas en el largo plazo (fines del siglo XIX–inicios del siglo XXI) Agustina Rayes y Martín Schorr	

<b>Entre el crecimiento y la vulnerabilidad</b>	108
Las exportaciones argentinas, c. 1875–1929 Agustina Rayes	
<b>Comportamiento de las exportaciones entre 1935 y 1955</b>	120
Variaciones de destino y diversificación de productos Teresita Gómez y Julio Ruiz	
<b>La estrategia exportadora de la industrialización por sustitución de importaciones: debates y resultados (1955 y 1975)</b>	137
Juan Odisio y Marcelo Rougier	
<b>Las exportaciones argentinas en una etapa de crisis y desindustrialización, 1976–1989</b>	160
Matías Kulfas y Andrés Salles	
<b>Exportaciones argentinas desde 1990 a la actualidad: un crecimiento exportador sin cambio estructural</b>	173
Andrés Wainer y Paula Belloni	
■ <b>OTROS ARTÍCULOS</b>	191
<b>Élites económicas, élites políticas y Estado</b>	192
Una mirada sobre el gabinete de Michel Temer (2016–2018) Roberto Cassaglia	
<b>Entre la eximia grabadora y la locura. Discursos en torno la producción gráfica de Aída Carballo</b>	211
Lucía Laumann	
<b>Deconstruyendo la república moderna</b>	227
Momentos constitucionales y cambio de régimen en los Estados Unidos y Argentina Martín Plot	

# Provincia de Buenos Aires y NorPatagonia

Dos regiones atravesadas por la Ley 26.160.  
Un análisis acerca de su prórroga e implementación

Malena Castila  
Juan Manuel Engelman  
Sebastián Valverde

## Resumen

En el presente artículo nos proponemos describir y analizar el contexto en el cual la Ley 26.160 se instrumentó en dos regiones del país, la provincia de Buenos Aires y la región de Norpatagonia en la República Argentina. Nos centraremos en un primer momento en describir el escenario que se suscitó en el 2017 a partir de la prórroga de la Ley, en el que diferentes espacios de la sociedad civil, entre ellos las universidades, fundaciones, asociaciones civiles, nos involucramos junto a las comunidades originarias para reclamar por la continuidad y ejecución de la Ley. Este apartado da cuenta del rol que ocuparon aquellos sectores de la sociedad en dicho reclamo junto a las comunidades étnicas, dejando de lado, los espacios que la academia ocupa cotidianamente. En un segundo momento, analizaremos la implementación de la Ley en diferentes ámbitos del país para dar cuenta de la diversidad existente no solo en la implementación, sino también la ejecución de la ley. Para ellos retomaremos el caso de las comunidades de *Cacique Hipólito Yumbay* y *Guaguajni Jall'pa*, Almirante Brown, provincia de Buenos Aires y seguidamente nos abocaremos a la zona del Parque Nacional Nahuel Huapi, en las provincias de Neuquén y Río Negro, en la región cordillerana de Norpatagonia argentina. Finalmente, se desarrollarán las conclusiones de este trabajo elaborado por antropólogos que se desempeñan en la temática y regiones aquí presentadas.

Palabras Clave: Ley, Indígenas, Territorio, Política

## Abstract

In this article, we propose to describe and analyze the context in which Law 26,160 was implemented in two regions of the country, the province of Buenos Aires and the North American Patagonia region in the Argentine Republic. We will focus initially on describing the scenario that arose in 2017 from the extension of the Law, in which different spaces of civil society, including universities, foundations, civil associations, we get involved with the original communities to claim for the continuity and execution of the Law. This section seems interesting to develop, to give an account of the role that those sectors of society occupied in said claim together with ethnic communities, leaving aside the spaces that the academy It occupies daily. In a second moment, we will analyze the implementation of the Law in different urban

areas of the country to account for the diversity that exists not only in the implementation, but also the execution of the law. For them we will return to the case of the communities of Cacique Hipólito Yumbay and Guaguajni Jall'pa, Almirante Brown, province of Buenos Aires and then we will go to the Nahuel Huapi National Park area, in the provinces of Neuquén and Río Negro, in the region mountain range of Norpatagonia Argentina. Finally, the conclusions of this work prepared by anthropologists who work in the subject and regions presented here will be developed

Keywords: Law, Indigenous, Territory, Politics

## Introducción

La Ley N.º 26.160 –sancionada en 2006 y prorrogada en 2009, 2013 y 2017– resulta de vital importancia para las comunidades indígenas de la Argentina, ya que a partir de esta normativa es posible frenar los desalojos y avanzar en reconocer los territorios tradicionales, funcionando como prueba documental en pos de obtener el reconocimiento dominial (AGN, 2016). Sin embargo, desde su promulgación, se han presentado grandes dificultades para su aplicación.

Antes de abordar la problemática inherente a esta normativa, y describir el contexto de surgimiento de la Ley N.º 26.160, nos parece importante detallar que, en la República Argentina, Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010, habitan 955.032 indígenas que se reconocen o auto adscriben como tales. Es decir, si a este resultado lo comparamos con la población total de nuestro país, podemos decir que un 2,38% de la población nacional es indígena.

Este dato, resulta de suma relevancia si partimos de la base de que a partir de la reforma de la Constitución del año 1994 (artículo 75 inciso 17) se reconoce la preexistencia de los pueblos indígenas con rango constitucional (es decir, se considera que los pueblos residen en nuestro actual territorio antes que se conforme la Argentina como un Estado Nación). Señala dicho artículo de la Constitución Nacional:

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.

Asimismo, el Convenio N.º 169 de la OIT (considerado una referencia internacional en la materia) establece los derechos de los pueblos indígenas y tribales y su derecho a la tierra y al territorio, a la salud y a la educación. El Artículo 14 afirma:

Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse

medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

En este sentido, es importante mencionar dichas leyes y analizar los porcentajes referidos a la población étnica que habita en la República Argentina dado que los gobiernos nacionales, deben elaborar y ejecutar políticas públicas que garanticen el cumplimiento y la protección efectiva de sus derechos territoriales y culturales, tal como establecen las antedichas legislaciones.

Tal es el caso de la Ley que nos proponemos analizar en el presente artículo: La Ley N.º 26.160 fue prorrogada en distintos momentos, dadas las dificultades en su ejecución. En 2009, obtuvo su primera prórroga por medio de la sanción de la Ley N.º 26.554, y se extendió cuatro años más, hasta el 23 de noviembre. En 2013, se volvió a extender, a través de la Ley N.º 26.894, hasta el 23 de noviembre de 2017. La misma establece:

Declárase la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscrita en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquéllas preexistentes.

Ahora bien, deseamos destacar dos puntos importantes de esta Ley. En primer lugar, que la Ley N.º 26.160 reconoce la preexistencia a las “comunidades indígenas originarias” y su ocupación tradicional de acuerdo con el Inciso 17 del artículo 75 de la Constitución Nacional (sancionada en el año 1994) que, como ya mencionamos, debe garantizar “la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano”. En segundo lugar, la Ley N.º 26.160 al decretar la emergencia territorial, suspende los desalojos que se puedan efectuar en los territorios indígenas hasta que dichos ámbitos sean relevados por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Es decir que, en tanto herramienta legal la Ley N.º 26.160 permite operativizar el reconocimiento estatal de territorios indígenas, ya que incluye la realización de relevamientos jurídicos catastrales, por un lado, y el de evitar desalojos y expropiaciones territoriales por otro. Esto es lo que da sentido y la constituye en una Ley fundamental para las comunidades étnicas del país. Por esto último, la Ley contempla la implementación del Programa de Relevamiento de Comunidades (RETECI), a través del cual se propone llevar adelante una política de mapeo de tierras en el ámbito nacional con el fin de producir información actualizada –y con la participación de las propias comunidades– sobre la localización de éstas, la situación jurídico–catastral dominial de las tierras que ocupaba y los territorios asociados a las prácticas tradicionales.

Cabe mencionar que si bien los gobiernos provinciales deben hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación, tal como establece el artículo 128 de la Constitución Nacional, cada provincia dicta su propia constitución, asegurando su autonomía, según se explica en la misma Constitución en el Artículo 123. Es decir, si bien la Ley 26.160 es una Ley nacional, la

misma no se ejecuta en todas las provincias de la misma manera, fundamentalmente porque los escenarios en cada municipio varían considerablemente –no solo en términos legislativos, sino también socioeconómicos y políticos–. Analizaremos esto último en los apartados referidos a los casos de la Región Metropolitana y Norpatagonia.

Ahora bien, retomando la línea explicativa de nuestro trabajo, y en la búsqueda de dar cuenta de los escenarios en los cuales se implementan y reglamentan las leyes, en el mes de noviembre de 2017, la renovación de esta Ley se encontraba en peligro y frente a un contexto de creciente conflictividad generado por la desaparición y muerte de Santiago Maldonado. Dicha situación, provocó grandes movilizaciones donde participaron diversos sectores de la sociedad civil para exigir su aparición, en una primera instancia, y luego para reclamar por justicia frente a su asesinato. Cabe recordar, que este hecho, ocurrió en un escenario en el que la comunidad mapuche *Pu Lof* de Cushamen, de la provincia de Chubut, estaba siendo centro de brutales represiones armadas y investidas mediáticas que pretendían estigmatizar y criminalizar a la población mapuche en particular (Lenton, 2017). Más tarde, y frente a un contexto significativamente violento signado por el asesinato del integrante del pueblo mapuche Rafael Nahuel, en una zona cercana a la ciudad de San Carlos de Bariloche, la comunidad académica y las organizaciones étnicas del país comenzaron a visibilizar los reclamos y buscar garantías para las comunidades indígenas del país, que estaban siendo vulneradas.

Una vez efectuada esta presentación, nos encontramos en condiciones de referirnos a los objetivos de este artículo. En efecto, nos proponemos abordar los efectos de la instrumentación de la ley N.º 26.160 en diferentes regiones del país donde el equipo viene desarrollando diversas labores de investigación y extensión, en particular en relación a lo que rige a esta normativa. La riqueza de esta exposición radica en la posibilidad de demostrar la variación –realmente significativa en algunos casos– acerca de la implementación y ejecución de esta ley que afecta de diferentes maneras a las poblaciones originarias. Analizaremos, por un lado, las implicancias de la instrumentación de la mencionada Ley y por otro, nos focalizaremos en las acciones desarrolladas por las diferentes comunidades y organizaciones indígenas, como respuesta a dichas formas de gobierno.

El ordenamiento que hemos dado a este trabajo es el siguiente: en primer lugar, presentaremos las implicancias desde el punto de vista jurídico de esta Ley; seguidamente, analizaremos el agudo conflicto que se suscita en el año 2017 frente a la inminencia del vencimiento de la misma. Abordaremos el trabajo colectivo que se dio por esos meses entre la academia y las comunidades indígenas en pos de la prórroga de la Ley N.º 26.160, con la finalidad de mostrar el alcance y masificación que adquirió este tema, dando como resultado la salida de los investigadores de sus ámbitos académicos donde generalmente realizan sus participaciones, involucrándose en actividades de protesta social y manifestaciones políticas. Más adelante, continuaremos analizando esta dinámica para diferentes regiones del país donde los autores venimos desarrollando diferentes investigaciones. Esto es en diferentes ámbitos urbanos de la Región Metropolitana de Buenos Aires, como en las comunidades *Cacique Hipólito Yumbay* y *Guaguajni Jall'pa*, Almirante Brown, provincia de Buenos Aires, de los pueblos indígenas guaraní y kolla. En segundo término, nos referiremos a las comunidades mapuche de la zona del Parque Nacional Nahuel Huapi, en las provincias de Neuquén y Río Negro, en la región



cordillerana de Norpatagonia argentina. Como referimos anteriormente, la finalidad de explicitar la implementación de esta ley en dichos ámbitos radica en dar cuenta de la variación existente no solo en la ejecución de una política sino también en el relacionamiento que se establece entre la población originaria y los organismos de gobierno. En este sentido, las realidades y escenarios son completa y complejamente diferentes en el Municipio de Almirante Brown, en Neuquén y en Río Negro, por lo cual resulta interesante, dar cuenta de esta variabilidad para comenzar a comprender las diversas formas en las cuales operan los Estados Nacional, Provincial y Municipal.

Es decir, buscamos a lo largo de este artículo explicitar de que maneras se ejecuta e implementa la ley en dos regiones completamente diferentes del país, pero también visibilizar el activismo político –de las organizaciones etnopolíticas y también de la academia– que se alcanzó (y aun se alcanza) frente a un inminente peligro para las comunidades como se vislumbró en el 2017.

Para el desarrollo de este trabajo, empleamos diferentes fuentes documentales e incluimos los resultados de las interacciones establecidas con diferentes dirigentes e integrantes de organizaciones sociales, instituciones involucradas y ámbitos académicos, principalmente durante el año 2017, pero también en los años posteriores. Como parte de la metodología que es característica de la Antropología Social, rescatamos el valor y la minuciosidad de la experiencia etnográfica enfatizando su importancia para esclarecer las relaciones sociales en un sistema interétnico basado en la desigualdad. A partir del tipo de trabajo articulado con estas comunidades –que venimos efectuando desde hace 15 años– son clave los diversos talleres y realización de actividades conjuntas y los contactos informales con diversos sectores.

### **Año 2017: contexto de alta conflictividad, trabajo colectivo entre la academia y las comunidades indígenas en pos de la prórroga de la Ley N.º 26.160**

En este escenario de creciente conflictividad una de las iniciativas generadas con el objetivo de conseguir que se prorrogue la Ley N.º 26.160 en el 2017, fue el de organizarnos junto a aquellos colegas y estudiantes que trabajen o se interesen por el trabajo con las comunidades étnicas, en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. La finalidad de dicho encuentro fue el de intercambiar información acerca de aquellas comunidades que se vieran afectadas e información sobre la Ley, las posiciones que los sectores del poder político que estaban en pugna tenían acerca de ésta y cómo abordar, desde la academia, la estigmatización que sufrían los pueblos indígenas en los diversos medios de comunicación masivos. No solo nos proponíamos salir de nuestros ámbitos de trabajo académico, y de nuestros trabajos de campo puntuales, sino también de ejercer un rol participativo y político para acompañar a los sujetos en las calles.

Para ello, entendimos que necesitábamos congregarnos los estudiantes, docentes e investigadores de la facultad y fuimos diseñando estrategias de acción colectiva en articulación con las organizaciones indígenas. De este modo, en diálogo permanente, y en un trabajo articulado junto a los grupos indígenas, planificamos una agenda de actividades en común y pusimos como espacio de visibilización y protesta la Plaza de los Dos Congresos –frente al congreso de la Nación, ubicado en el centro porteño de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– dado que ese sería el edificio Estatal donde se trataría la prórroga de la Ley.

Durante varias semanas, organizaciones indígenas, representantes y dirigentes de los pueblos originarios del país instalaron una carpa donde se realizaban las múltiples actividades y acampaban algunos de sus referentes. En la carpa, las actividades fueron diagramadas y planificadas por los propios integrantes indígenas. Podemos destacar de las diversas acciones, las reuniones y encuentros que llevaron adelante los líderes y dirigentes con senadores y diputados en días previos y en los mismos encuentros en que se trataba la Ley en comisión; la proyección de películas y documentales respectivas al tema en cuestión; la realización de campañas de difusión sobre la necesidad de darle tratamiento a la Ley en las redes sociales, fundamentalmente, pero también en los medios de comunicación; los abrazos al congreso y las movilizaciones; entre otras. La carpa funcionó, durante este periodo, como el lugar de trabajo y estudio de muchos integrantes de la Facultad de Filosofía y Letras y de la Carrera de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires. Tal es así que no solo encontrábamos investigadores sino también docentes y estudiantes realizando clases públicas junto a los dirigentes indígenas en dicho espacio [Ver imagen N.º 1].



Imagen N.º 1: Fotografía tomada durante una clase de grado de la carrera de antropología en la carpa instalada frente al Congreso de la Nación en 2017.

En el marco de dichas actividades, no solo nos posicionábamos en el reclamo por el reconocimiento de los derechos indígenas, sino que también, disputábamos colectivamente con aquellas representaciones y sentidos que pretendían circunscribir los diferentes dirigentes políticos y medios de comunicación a los indígenas como sujetos exóticos, ahistóricos, peligrosos y criminales. Además, este tipo de acciones posibilitó que los estudiantes de Antropología e integrantes de las organizaciones y comunidades reflexionen acerca de distintos aspectos que hacen a la relación entre academia

y pueblos indígenas y la necesidad de generar mayores espacios de encuentro, intercambio y transferencia que se desarrollen en ámbitos ajenos al de la formación profesional “tradicional”.

En este periodo, el intercambio también se centró en la participación en audiencias públicas y reuniones encabezadas por representantes de diferentes partidos integrantes de la Cámara de Diputados y Senadores de la Nación. Además, fue central la vinculación –en muchos casos que ya existía– junto a organismos de Derechos Humanos, como es el caso de Madres de Plaza de Mayo, el Centro de Estudios Legales y Sociales, Amnistía Internacional, entre otros. Además, trabajaron diversas organizaciones religiosas que se vienen desempeñando junto a los pueblos indígenas desde hace décadas. Entre estas organizaciones podemos mencionar al Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA); el Instituto de Cultura Popular (INCUPO), la Fundación Acompañamiento Social de la Iglesia Anglicana del Norte Argentino (ASOCIANA), entre otros entes.

Como resultado de este encuentro de actores e instituciones, no solo se consiguió la prórroga de la Ley en el 2017, sino que también se conformaron nuevas vinculaciones y relaciones que permitieron trabajar coordinadamente en torno a problemáticas que afectan diferencialmente a las comunidades indígenas. En este sentido, desde los equipos de extensión universitaria que integramos quienes elaboramos este artículo, nos propusimos elaborar materiales de difusión que sirvan a la visibilización acerca de la cuestión territorial vinculada a la implementación de leyes y este artículo responde a este objetivo.

En este sentido, no solo nuestro rol como investigadores se realiza en la academia y a partir de prácticas metodológicas como la realización de trabajos de campo o las posteriores escrituras sobre los resultados elaborados, sino que también se ejerce coordinadamente junto a las comunidades con las que trabajamos en manifestaciones políticas. Tras haber descrito este último punto en el presente apartado, nos dispondremos a referir las experiencias y resultados de investigaciones en la región metropolitana primeramente, y Norpatagonia en segundo lugar, para explicitar la divergencia existente en la aplicación de la misma ley en escenarios diferentes y el rol ejercido por las organizaciones etnopolíticas en tal sentido.

### **Ley 26.160 en ámbitos urbanos de la Región Metropolitana de Buenos Aires**

Como hemos mencionado, la Ley N.º 26.160 ha sido prorrogada en tres ocasiones. Esta situación no sólo da cuenta del lento proceso que implica su aplicación, sino que expresa un impacto dispar en torno a su efectividad regional y temporal. En los casos que vamos a describir a continuación, su instrumentación se llevó adelante en el año 2010. Ambos ejemplos suceden en el ámbito urbano; en dos comunidades indígenas reconocidas por el estado nacional, y que se encuentran geográficamente próximas entre sí. La primera de ellas, es la comunidad “*Cacique Hipólito Yumbay*” del pueblo Tupí–Guaraní, y, la segunda, es la comunidad “*Guaguajni Jall’pa*” del pueblo Kolla. Las familias que conforman ambos nucleamientos (Tamagno, 1991) están ubicadas en el partido de Almirante Brown, a unos 25 kilómetros con dirección sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La descripción de ambos casos, en parte, tiene por objetivo visibilizar la

presencia de población indígena en las ciudades, así como dar cuenta de la complejidad administrativa que implica la aplicación de la Ley 26.160. Antes de caracterizar la modalidad en que fue aplicada la Ley, resulta pertinente caracterizar la coyuntura en que la misma se llevó adelante.

La denominada “Región Metropolitana de Buenos Aires” está conformada por la CABA y los 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA). Este espacio además incluye un área geográfica mayor, la cual está definida por un conjunto de partidos contiguos cuyo número varía según los criterios que diferentes organismos o programas estatales eligen para su delimitación (Maceira, 2002). De acuerdo a un documento publicado en el año 2015, por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), para los 24 partidos del GBA habitan 186.640 indígenas que se auto reconocen o descienden de un pueblo originario, y 61.876 para el área de la CABA. La suma de ambas regiones da como resultado que 248.516 indígenas habitan en la RMBA (INDEC, 2015). Ahora bien, si comparamos ese cifra con el total de población indígena de la Argentina (955.032) (INDEC, 2012) podemos afirmar que un 26,02%, es decir un cuarto de la población indígena nacional, habita actualmente en la RMBA.<sup>1</sup>

Otros datos relevantes en torno a la presencia indígena de la RMBA son los recabados por el Consejo Provincial de Asuntos Indígenas<sup>2</sup> (CPAI) de la provincia de Buenos Aires. La Secretaría de Derechos Humanos, a través de la elaboración de un mapa [Ver Imagen N.º2] presentó aquellas comunidades (o realidades comunitarias) que el organismo identificó hasta la fecha. A partir de una comunicación personal con funcionarios del área, podemos decir que entre asociaciones y comunidades indígenas– reconocidas y en trámite de serlo– existen aproximadamente 60 casos registrados hasta el año 2018. De esos 60, un 19% se ubican en los márgenes de la ciudad de La Plata, un 14% en la localidad de Almirante Brown, un 8,5% en la de José C. Paz y un 6,6% en Quilmes, Esteban Echeverría y La Matanza respectivamente.

Los datos demográficos, así como el mapa elaborado por el Estado provincial dan cuenta que la población indígena en el contexto urbano no sólo es cuantitativamente considerable, sino que ésta, a su vez, está organizada de diversas formas donde diferentes pueblos étnicos coexisten.<sup>3</sup>

1 La RMBA está compuesta por la CABA y 43 unidades administrativas denominadas municipios o “partidos”. Su extensión total es de 18.380 km<sup>2</sup> y en ella convive una población total de 12.806.866 habitantes, de los cuales 248.516 se auto reconocen descendientes o pertenecientes a un pueblo originario.

2 El CPAI está constituido por cuatro funcionarios del Estado provincial y por el Consejo Indígena de la Provincia de Buenos Aires (CIBA), conformado por representantes de pueblos originarios que habitan en la provincia. Desde esa modalidad es que el organismo garantiza de forma directa el derecho a la participación y consulta en la elaboración y gestión de las políticas públicas a través de asambleas periódicas. En el CIBA participan miembros del pueblo Mapuche–Tehuelche, Kolla, Qom y Guaraní, siendo que cada uno de ellos cuenta con dos representantes elegidos por asambleas.

3 Carolina Maidana señala que hay una dinámica constante de gestación, conformación y/o división de nucleamientos acompañado por relaciones clientelares y disputas de liderazgos en un contexto de organizaciones indígenas que se estructuran en comisiones vecinales, cooperativas y asociaciones civiles en la RMBA. A partir de ello, asume que el número de comunidades registradas –en las cifras oficiales– daría cuenta solamente de una porción de la realidad (2011).

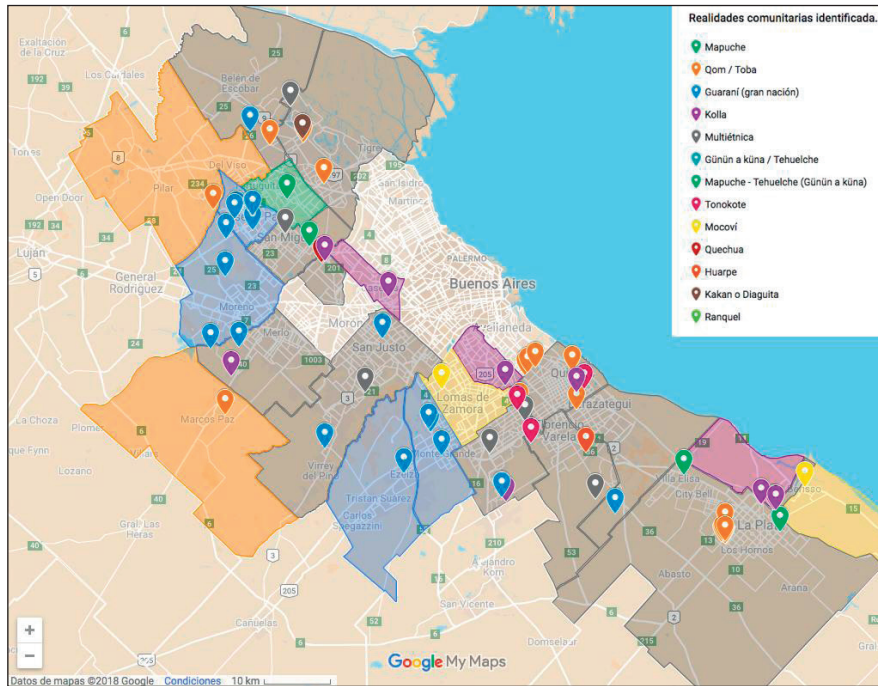


Imagen N.º2: Captura de pantalla del mapa elaborado por los funcionarios de la Secretaría de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires de las comunidades y asociaciones indígenas registradas ante el Estado para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Disponible en: [https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1ntHGKks-oJZLN5Kof4QORg9xsh\\_c&ll=-34.68308423455113%2C-58.30960751943019&z=10](https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1ntHGKks-oJZLN5Kof4QORg9xsh_c&ll=-34.68308423455113%2C-58.30960751943019&z=10) (Fecha de última consulta: 23 de julio de 2019)

### La aplicación de la Ley 26.160 en Cacique Hipólito Yumbay y en Guaguajni Jall'pa, Almirante Brown, provincia de Buenos Aires

El Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas tiene por objetivo relevar aquellas comunidades reconocidas e inscriptas bajo personería jurídica.<sup>4</sup> Ese principio permitió que solamente dos de las siete comunidades, del “Consejo Indígena de Almirante Brown”, fueran relevadas. Aunque no repararemos en el efecto diferenciador que esa dinámica tuvo al interior del espacio etnopolítico local,<sup>5</sup> es importante mencionar cómo se desarrolló el relevamiento. De esta manera, retomaremos ambos casos para reflexionar los alcances y límites de la normativa, y su impacto en los reclamos de tierras en Almirante Brown. Para ello haremos hincapié en algunas nociones que definió el programa tales como “territorios tradicionales” y “objetos y sus atributos”. El análisis de esas categorías, nos permitirá entender la simultaneidad de prácticas que reposicionaron el reclamo de nuevos territorios urbanos.

4 La organización del programa implicó la formación de equipos y grupos de trabajo. El “Equipo de Coordinación INAI” fue la instancia central, y dependió de la Dirección de Tierras y RENACI Otra de sus funciones fue articular los “Equipos Técnicos Operativos” (ETO) con la “Unidad Provincial”, el “Consejo de Participación Indígena” (CPI) y el “Representante del Gobierno Provincial”.

5 La demanda por nuevos territorios fue canalizada legalmente sólo por aquellas comunidades relevadas. Aquellas que no lo fueron, debieron realizar alianzas para acompañar los pedidos territoriales. Esto al tiempo que incrementó conflictos al interior del espacio etnopolítica, cementó las condiciones y obligaciones mediante las cuales las familias accederían o no a las posibles tierras futuras.

El 10 de septiembre de 2010 se hizo presente en la Comunidad Tupí-Guaraní “Cacique Hipólito Yumbay” el Equipo Técnico Operativo<sup>6</sup> (ETO). Su rol, además de ejecutar y administrar el programa en tiempo y forma, fue mapear el espacio, medir los datos geo-referenciales y elaborar un informe histórico-antropológico sobre las familias migrantes. La llegada de los técnicos generó una gran expectativa en los presentes, y uno de ellos mencionó al respecto:

Hoy tenemos grandes expectativas porque vienen los técnicos de INAI viste. Los estamos esperando hace mucho tiempo. Vienen a relevar nuestras tierras comunitarias y queremos que sumen a los terrenos que ya tenemos tres terrenos más. Uno donde vive mi hermana, que es ahí enfrente. Otro está a una cuadra, es ese que está allá que cuando bajas del colectivo lo ves y el otro es el mío (Hermano menor del referente de la Comunidad Tupí-Guaraní “Cacique Hipólito Yumbay”).

El interés por relevar terrenos ocupados en los últimos años tiene que ver con el crecimiento demográfico de las familias, y con la utilización del programa y la ley marco como herramienta para hacer efectiva su incorporación de forma legal. No obstante ello, la voluntad de las familias originarias acerca de extender sus espacios comunitarios encontró limitaciones.

El programa no contempló la existencia de población indígena urbana ubicada en la periferia de la RMBA. Si retomamos el documento, que precisa su implementación, éste refiere solamente a los “territorios tradicionales” y detalla un conjunto de “componentes” tales como: la dimensión política, el valor económico, la dimensión social, la dimensión cultural y, finalmente, la perspectiva religiosa. La definición de cada uno posee cierta amplitud y relativismo, pero su aplicación durante un relevamiento urbano entendemos que encapsula el reclamo por el territorio. La siguiente definición es prueba suficiente de ello:

Los territorios tradicionales constituyen una categoría que da cuenta de los espacios habitados por pueblos indígenas o una parte de éstos, que poseen por características encontrarse delimitados por hitos geográficos reconocidos socialmente por una o más agrupaciones de una misma etnia o de otra distinta (Documento del Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas, s/f: 26, la negrita es nuestra).

A su arribo, el ETO les comunicó a los integrantes de la comunidad que era imposible incorporar terrenos que no fueran aquellos que estaban reconocidos por el INAI.

El relevamiento tiene por fin relevar, generar un escalón para que la comunidad después tenga un sustento donde establecer sus reclamos con mayor fuerza. Los territorios que ustedes están utilizando ahora y que no son los que ya fueron inscriptos en el RENACI no los podemos anotar en las medidas que vamos a tomar con el GPS, porque nosotros y ustedes podemos tener problemas si hacemos una cosa así. Nosotros tenemos una responsabilidad técnica y nos pueden hacer una demanda (Integrante del ETO).

---

<sup>6</sup> El Equipo Técnico Operativo estaba constituido por un geólogo, un geógrafo y una antropóloga.

Otro hecho que marcó la distancia entre los objetivos del programa y las necesidades de la población indígena urbana fue la realización del “croquis” y la demarcación de los “objetos y sus atributos”.<sup>7</sup> En el primer caso, los miembros acompañaron a los técnicos a medir los cuatro ángulos que definen el perímetro total del terreno. La naturalidad con que se delineó un espacio regular y uniforme –un rectángulo– encuentra sentido si consideramos la distribución de la propiedad privada urbana en lotes. Para el segundo caso, los miembros presentes referenciaron en el “croquis” espacios “colectivos” tales como “la huerta” o “el corral”, los sitios ceremoniales o de reunión. La especificación de lugares comunes fue motivada por el ETO, y enseña el marco ideológico mediante el cual se desarrolló la labor que implicaba relevar a los “indígenas urbanos”.

El mapeo fue la primera etapa del relevamiento. Un relevamiento que no contempló la existencia de otro tipo de territorios que no fueran los tradicionales. El programa en sí fue un limitador respecto de las expectativas esperadas y su ejecución en Almirante Brown. Para “Cacique Hipólito Yumbay” representó la realización de un bosquejo sobre su terreno, en una hoja de papel, el cual continuaría curso burocrático en el área de legales del INAI. Es decir, que el “croquis” y los datos obtenidos en las mediciones del GPS serían cotejados con los informes catastrales y de dominio. La dimensión “tradicional” del territorio junto con la definición de actividades colectivas como “la huerta” o “los espacios de ritual”, definen claramente la aplicación de un programa regional y homogeneizador de lo indígena sustentado en imágenes pretéritas.

Esto pudo comprobarse incluso por el día y horario en que se llevó a cabo el relevamiento. El mapeo se realizó la mañana de un viernes, y no durante el fin de semana como los miembros de la comunidad lo habían requerido. Su rutina semanal de obligaciones laborales y cotidianas no fue contemplada. Esa imprudencia además vinculó prácticas económicas y políticas desde una premisa que naturalizó una presencia territorial constante. Referir que la reproducción económica y sociocultural no depende de actividades vinculadas al territorio ejemplifica claramente el grado de esencialización que existe acerca de los “indígenas urbanos”. Esa situación se replicó durante el mapeo de la Comunidad Kolla “*Guaguajni Jall'pa*” la cual también transcurrió durante un día de semana.

Además del “croquis” y los “objetos y sus atributos” el relevamiento implicaba la realización de un Informe Histórico–Antropológico. Para éste, el antropólogo responsable debía entrevistar y tomar nota de los datos relevantes acerca de la población indígena con el objetivo de complementar y contextualizar el “croquis” confeccionado entre el geógrafo y los integrantes comunitarios. Finalmente, los datos resultantes pasaban a ser avalados a través de un “Acta de Validación de los Trabajos de Campo” donde se constataba que:

---

7 El “croquis” es el resultado del mapeo “conceptual” que el ETO junto a la comunidad realiza acerca del territorio. Refiere principalmente a la demarcación de los límites espaciales como a la de hitos geográficos. Realizado ese borrador, la población indígena debe marcar los “objetos y sus atributos”. Su reconocimiento surge del trabajo etnográfico con la población indígena, y “se trabaja sobre los sustantivos, identificando y clasificando según pudieran ser abstraídos como objetos o como un tipo de ellos” (Guía del Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas, 2006:44). Para el caso de los “atributos” se debe realizar un conjunto de interrogantes acerca de esos “objetos” a fin de conocer su nombre, origen, uso, función, historia, etc.

La totalidad de la información territorial relevada en el terreno será de carácter confidencial y se utilizará estrictamente para desarrollar las diferentes cartografías que se incluirán en la carpeta técnica de la Comunidad Indígena relevada, a los efectos de cumplir con los objetivos y actividades inherentes a lo previsto por la Ley Nacional N.º 26.160 (Acta de Validación, Comunidad Kolla Guaguajni Jallpa, 2010).

Realizado el mapeo, el ETO regresó a la comunidad con la documentación comprobada por el INAI, y sus respectivas áreas. En este paso se presentó la cartografía del territorio comunitario, a las familias indígenas, junto a las referencias detalladas para firmar, finalmente, el “Acuerdo Relevamiento Territorial–Mapa”.

El proceso de consulta y de validación de la información para “*Cacique Hipólito Yumbay*” visibilizó que las tierras comunitarias eran compartidas con los vecinos. De acuerdo a los testimonios etnográficos esa situación no resultaba ser problemática, y tampoco expresó el deseo de iniciar ninguna medida legal de desalojo. La construcción de viviendas, lindantes a las de las familias Tupí–Guaraníes, se corresponde con una modalidad compartida del espacio periurbano que refiere a su escases y al aumento demográfico. Esta situación en particular no es generalizable y tampoco refiere a una convivencia sin conflictos dado que, en los últimos años, las casas de cada familia nuclear fueron alambradas debido a situaciones de inseguridad o por el robo de pertenencias.<sup>8</sup>

Por último, es importante mencionar que los terrenos solicitados durante el relevamiento fueron incorporados en el Informe Histórico Antropológico. Dejar escrito un precedente sobre el reclamo territorial, tiene que ver con la relevancia administrativa y/o legal que ello puede tener en un futuro. Es decir, asentar la información en un documento estatal direccionó el reclamo de tierras que, aunque estaban siendo ocupadas, constituyeron el motivo principal de la solicitud.

Una situación similar sucedió en la Comunidad Kolla “*Guaguajni Jall’pa*”. La delimitación de las tierras comunitarias –durante el relevamiento– abarcó un perímetro mayor al de los terrenos particulares ocupados por los dirigentes y sus familias. La estrategia para reconocer un territorio más amplio, fue apelar al señalamiento de un conjunto de “objetos y atributos”, y a la demarcación de un predio cercano a la comunidad. Esa demarcación del espacio fue asentada por escrito y forma parte de la cartografía del territorio comunitario, elaborado por el ETO, la comunidad y el INAI.

El uso de la reglamentación que dispone la Ley N.º 26.160 habilitó estratégicamente las demandas por las tierras urbanas. Entre los datos que forman parte del mapa comunitario de las familias

---

8 Las familias de *Cacique Hipólito Yumbay* y de *Ciumbae Toro* se ubican en el barrio de Almafuerde de la localidad de Glew. En términos espaciales su localización es próxima y su diferenciación institucional es producto de una fisión interna. Las casas en su mayoría son de material y sólo una de ellas es de madera. Por lo general, y arquitectónicamente, están compuestas por un ambiente no dividido. En el centro del terreno se eleva una construcción que cuenta con una cocina a gas (garrafa), y próxima a su puerta trasera se ubica una bomba de agua (manual). En este sentido, cada una de las viviendas no cuenta en su mayoría con instalaciones de gas, agua o incluso facilidades como inodoro o ducha. En consecuencia, los servicios mencionados son colectivos, y ello impacta en las relaciones cotidianas, en los conflictos familiares y en sus condiciones de vida y salud.



Kollas es esclarecedor el uso instrumental de la identidad (Bartolomé, 2003). Los “indígenas urbanos” en sus reclamos por el territorio afirman su identidad al recurrir a emblemas identitarios, es decir rasgos materiales o ideológicos que argumentan explícitamente la identidad étnica en situaciones interculturales. Esta estrategia, o manipulación de la identidad según Bartolomé no incluye necesariamente la mentira o la falsificación de la misma, aunque es indudable que es un recurso para la acción (2003:181).

Esa acción para el caso de la cartografía de “Guaguajni Jall’pa” está sumamente presente en referencias tales como “la antigua casa del cuidador”, el “sitio ceremonial” y los “antiguos cultivos” [Ver Imagen N.º3] . No obstante, lo que resulta interesante no tiene que ver con la movilización de recursos culturales, sino respecto a que la ubicación geográfica de las mencionadas referencias está en un perímetro de 499,229 m<sup>2</sup> relevados en total. La resignificación de un conjunto de expresiones externas refuerza procesos de cosificación, pero al mismo tiempo delinea estrategias bajo las cuales se pueden alcanzar propósitos determinados, que no tienen que ver con una motivación espuria o circunstancial.

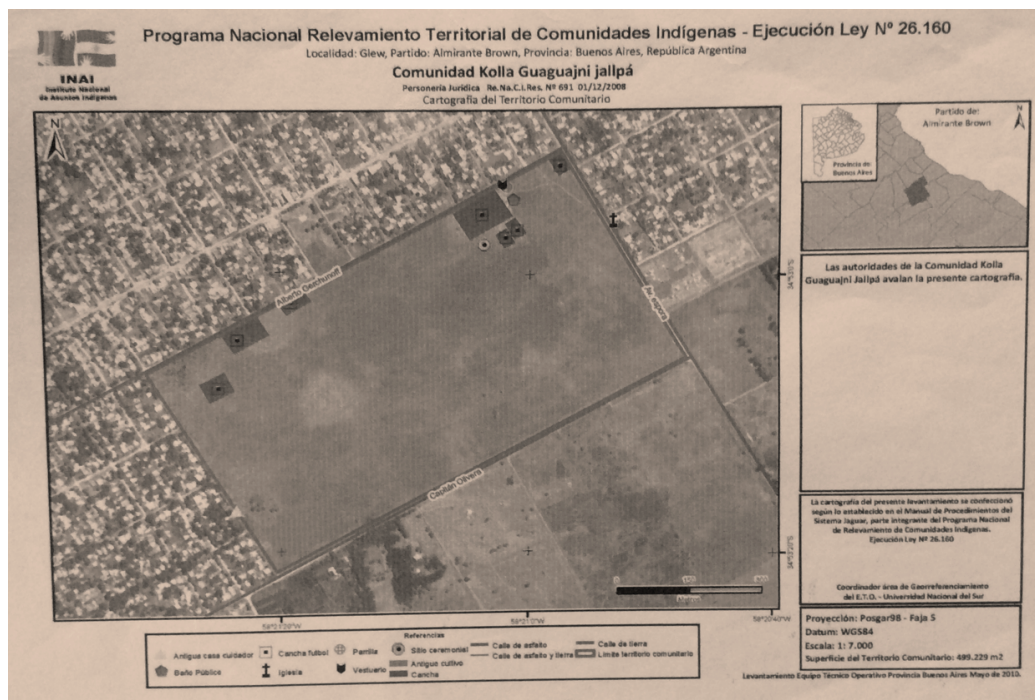


IMAGEN N.º3. Fotografía de la Cartografía del Territorio Comunitario solicitado por la comunidad Guaguajni Jallpa en el barrio Kanmar de Glew. Incluyen las 50 hectáreas. [Fuente: Fotografía Personal].

La disputa por los territorios urbanos enseña que no pueden ser escindidos de las relaciones sociales (Haesbert, 2013) mediante las cuáles se significan y se llevan adelante los reclamos y las negociaciones. En el ámbito urbano, así como en otros espacios, los territorios han de ser considerados como procesos construidos socialmente (Bello, 2004) en los que contribuyen un conjunto de actores diversos. En el caso presentado, no se trata de caracterizar solamente aquello que podríamos ubicar en el plano etnopolítico o indígena, sino que a través de la descripción hemos destacado los límites administrativos e

institucionales en los que se encausan las concepciones indígenas sobre el territorio, y se entroncan con las estrategias que despliega una dirigencia indígena ciudadana. En otros trabajos (Engelman *et. al.*, 2016) hemos abordado específicamente la complejidad que atañe a la relación entre etnicidad, territorio y ciudad en los últimos tiempos, al considerar como eje principal la noción de territorialización que define Pacheco de Oliveira. En este sentido, los procesos de territorialización pueden ser entendidos como

el movimiento por el cual un objeto político administrativo (...) se transforma en una colectividad organizada a partir de la formulación de una identidad propia, la institución de mecanismos de toma de decisión y de representación y la reestructuración de sus formas culturales (Pacheco de Oliveira, 2010:20).

No obstante, entendemos la supremacía material y simbólica que tiene la propiedad privada respecto de los territorios indígenas, y más en las zonas urbanas. Su lucha etnopolítica se asemeja a la denostación y negación de la identidad étnica, desde el punto de vista en que la propiedad individual es preponderante a una de tipo colectiva (Engelman, 2017). Ello se ve reforzado por dos hechos. Primero porque no están en sus “territorios tradicionales”, y segundo porque la redistribución de los territorios en la RMBA responde exclusivamente a la propiedad individual, fiscal o estatal de sujetos, empresas o sociedades anónimas. Esta redistribución del espacio es sinónimo de un mapa catastral que no sólo define el perímetro del distrito, sino que representa la concentración y segmentación de la propiedad total de Almirante Brown.

### **La región de los lagos de Norpatagonia Argentina y las comunidades mapuche**

En este trabajo nos situamos en la región norte de la Patagonia Argentina, en las provincias de Neuquén y Río Negro, específicamente en los distritos (denominado departamentos) Los Lagos (ciudad cabecera Villa la Angostura) en la primera provincia mencionada y en el departamento Bariloche (San Carlos de Bariloche), para el segundo caso. Esta zona es un verdadero paraíso por las bellezas naturales con que cuenta, al encontrarse asentada en una zona de bosques, lagos, arroyos y montañas que forman parte de la Cordillera de los Andes, la cual oficia de límite natural con el vecino país de Chile. Por ello es que este área se encuentra enclavada en el Parque Nacional Nahuel Huapi, con el objetivo de preservar estas riquezas y promover la visita el turismo en la región.

Las diferentes mejoras efectuadas en materia de infraestructura en las últimas décadas,<sup>9</sup> junto con el contexto de valorización paisajística, turística e inmobiliaria de la Patagonia, explica que estas localidades, vengán experimentando una gran expansión poblacional (en el caso de Villa la Angostura se trata de un verdadero récord), y en materia de inversiones

---

9 En la década de 1990 a partir de mejoras en la infraestructura y la consolidación de la región como centro turístico y de servicios, la localidad de Villa la Angostura comenzó a expandir aceleradamente su población y a consolidarse como destino orientado hacia una élite, pasando de algo más de 3000 habitantes en el año 1991, a más de 7000 en 2001 y más de 11.000 en 2010.

inmobiliaria. Esto se ha dado particularmente, luego de la devaluación de la moneda (a partir del año 2002).<sup>10</sup>

Esto explica que en estas localidades adquiriera una gran relevancia la actividad turística. En el caso de Villa la Angostura, es uno de los principales centros receptores de visitantes de la provincia de Neuquén. Esta última localidad se asienta sobre la orilla norte del Lago Nahuel Huapi y se extiende hasta el Lago Correntoso. Se encuentra a 30 Km. de la frontera con Chile 80 kilómetros de la ciudad de San Carlos de Bariloche. En lo que respecta a esta última, la misma se asienta sobre la margen sur del Lago Nahuel Huapi (el lago oficial de límite entre ambas provincias), contando – de acuerdo a datos del último censo del año 2010 – con 108.205 habitantes (INDEC, 2010; *Diario Bariloche* 2000 26/11/2010). En el caso de San Carlos de Bariloche, se trata de uno de los centros turísticos por excelencia de la Argentina y es el más destacado de la zona “zona de los lagos” del norte de la Patagonia.

A partir de estas características socioeconómicas y demográficas que venimos describiendo, se viene dando una creciente presión y disputa sobre los territorios urbanos, periurbanos y rurales, generándose diversos conflictos entre variados sectores sociales locales, entre otros las comunidades mapuches. En algunos casos, como el *Lof Paichil Antriao* de Villa la Angostura, o el *Lof Quintriqueo* se dan conflictos principalmente con propietarios privados de gran envergadura. En otras situaciones como *Takul Cheuque*, al *Lof Maliqueo*, los litigios se han dado fundamentalmente con ámbitos oficiales (Municipios, Parques Nacionales).

Cabe destacar que el pueblo indígena mapuche, es uno de los grupos originarios de la Argentina sobrevivientes de la campaña militar –de carácter genocida– conocida eufemísticamente como “Conquista del Desierto” que tuvo lugar a fines del siglo XIX, mientras en el occidente cordillerano (en el que se encontraba expandiendo el Estado chileno) se desarrollaba una operación militar similar –la denominada “Pacificación de la Araucanía”– (Radovich, 2003).

En toda esta región, la presencia mapuche está documentada desde fines del siglo XIX, mucho antes de la Conquista del Desierto y varias décadas antes de la conformación del Estado–nación y de la efectiva frontera con Chile. En los últimos años se han reorganizado diversas comunidades mapuche, en base a relaciones familiares ancestrales.

### **Las comunidades mapuche de la región del Nahuel Huapi y la aplicación de la Ley N.º 26.160**

En las comunidades de la provincia de Río Negro en 2009 se iniciaron los relevamientos correspondientes a esta Ley. Se relevaron en la región de Nahuel Huapi, las comunidades (tales como Wiritray, Takul, Huenchupan, Maliqueo y Wenu Ñirihuau, entre otros), Gracias a la activa participación de las comunidades y organizaciones indígenas, se fueron tensionado y moldeado los límites y alcances del relevamiento, logrando como resultado ampliación de los

10 Entre los años 1991 y 2001 rigió en Argentina un sistema denominado de “convertibilidad” de la moneda, basado en la equivalencia de un peso argentino con un dólar estadounidense. En el año 2002, en un contexto de una severa crisis socioeconómica se anuló esta medida –con la consiguiente devaluación del peso– con el fin de incentivar la producción local.

tiempos, la incorporación de conceptos clave (como el de genocidio), la modificación de las metodologías de trabajo, etc. (Guiñazú *et al.*, 2019).

Muy diferente es la situación en las comunidades de la provincia de Neuquén. Una muestra elocuente de la brecha abismal que separa “la ley escrita” de lo que sucede “en los hechos” son precisamente las grandes dificultades que posee la efectiva implementación de esta Ley en la provincia de Neuquén, que se trata de uno de los Estados provinciales que viene incumpliendo con la instrumentación de la misma.

A 13 años de la promulgación de esta ley –y sus respectivas prórrogas– apenas se han iniciado los relevamientos en algunas comunidades de la provincia, siendo uno de los estados provinciales más demorados del país en la instrumentación de esta normativa, tal como lo señalan diferentes informes (AGN, 2016; ENDEPA, 2013). Indudablemente constituye una variable fundamental la riqueza de los recursos naturales en disputa, y la presión que ejercen diferentes agentes privados, ante lo valioso de los territorios que se encuentran una parte importante de las comunidades (como las del departamento Los Lagos) para emprendimientos turísticos e inmobiliarios.

En el caso del *Lof Paichil Antriao*, en la gestión anterior, luego de arduas negociaciones entre la gestión nacional de aquel entonces, la provincia de Neuquén y las organizaciones mapuche, finalmente se efectuó el relevamiento en el año 2015. No obstante, no ha sido finalizado el mapeo correspondiente, no ha sido entregada la carpeta técnica a la comunidad. A la vez, frente a diferentes requerimientos, los diversos organismos eluden sus responsabilidades y cada nivel estatal responsabiliza a otro del atraso, mientras que diversos agentes privados siguen avanzando sobre el territorio ancestral (en zonas valiosísimas a nivel inmobiliario), aprovechando la situación de vulnerabilidad jurídica de la comunidad. Tal es el caso del conflicto en el denominado “sector *Pichunco*” que hemos analizado recientemente (Minaverry, *et al.* 2019).

A raíz de estos incumplimientos que se han dado en estos años, diversos organismos han efectuado los reclamos correspondientes. En el año 2011 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) requirió al Estado argentino la adopción de medidas cautelares inmediatas para la protección de la comunidad *Paichil Antriao* (ENDEPA, 2013). Lo mismo han efectuado organismos oficiales –como la Defensoría del Pueblo de la Nación–, quien ha reclamado al I.N.A.I. “(...) que vele por los derechos de las comunidades indígenas de Neuquén y ejecute el relevamiento territorial” (Defensoría del Pueblo de la Nación, Res. 12/10 del 16/03/2010, ENDEPA, 2013).

### Reflexiones finales

La Ley N.º 26.160 –sancionada en 2006 y prorrogada en 2009, 2013 y 2017– resulta de vital importancia para las comunidades indígenas de la Argentina. Muchas críticas pueden hacerse a esta normativa, en especial respecto de sus limitaciones y alcances. Pero sin lugar a dudas, se trata de una herramienta en defensa de las territorialidades, ya que suspende los desalojos, permite generar un documento público (la carpeta técnica) que reconoce la ocupación actual, tradicional, pública y funciona como prueba documental en diferentes instancias judiciales, conflictivas o bien como vía de acceso a otras políticas públicas orientadas a pueblos originarios, y a la vez posibilita que las comunidades obtengan el reconocimiento dominial (AGN 2016; Guiñazu *et al.* 2019). Es por ello que en el 2017, los diferentes integrantes de la comunidad

académica, de las organizaciones no gubernamentales, integrantes de los pueblos indígenas y miembros de la sociedad civil, encontramos prioritario un trabajo que encare diferentes medidas de acción y protesta política frente a un contexto que no solo criminalizaba a las poblaciones originarias, sino que ponía en riesgo la continuidad de la ley y por tanto, la posibilidad de permanecer y reclamar por sus territorios ancestrales.

En los hechos, a 13 años de la sanción de la Ley N.º 26.160, han sido identificadas aproximadamente más de 1.500 comunidades de los diferentes pueblos del país por el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (RETECI), dependiente del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). No obstante ello, han sido relevadas por Ley solamente la mitad de la mencionada cifra (Guiñazu, 2019). Hemos intentado demostrar en este artículo, de qué manera la implementación de la ley en diferentes escenarios – Región Metropolitana y Norpatagonia– y, según los intereses dominantes que se encuentren en juego, las tierras son relevadas o no y el peligro que encuentran las comunidades indígenas de ser desalojadas de sus territorios se convierte en una política de estado.

En otras palabras, insistimos en el punto de que la Ley 26.160 posee diferentes dificultades para su aplicación y el análisis comparativo que hemos efectuado de diferentes casos a lo largo del país, a partir de las diferentes investigaciones que realizamos los autores, permite observar la variedad de las situaciones registradas. Ahora bien, entendemos que existe un patrón muy claro respecto a la imposibilidad que presentan los funcionarios en instrumentar la ley en la medida en que los terrenos son diferencialmente valorados, y la presión que ejercen los agentes privados, como empresarios agrícola–ganaderos o del turismo, es mayor. Basta con señalar que ninguna de las comunidades de la provincia de Río Negro se encuentra asentada en terrenos adquiridos por particulares del valor que poseen en Paichil Antriao, en la zona periurbana de Villa la Angostura.

Indudablemente, también hay que considerar otros factores, como las especificidades de la provincia de Neuquén, y cómo estas particularidades se ven plasmadas en la específica relación que establece este estado provincial con las comunidades mapuche (al igual que otros actores sociales), y en especial en zonas de grandes riquezas naturales, o paisajísticas muy valoradas (con el consiguiente potencial turístico y/o inmobiliario).

A diferencia de esto último, en el caso de la RMBA la aplicación de la Ley ha beneficiado y enmarcado el reclamo territorial urbano. Si bien el mismo no ha sido efectivizado, es relevante señalar que en términos formales las comunidades indígenas de Almirante Brown habilitaron canales de negociación en el gobierno local, provincial y nacional. Es por ello que la normativa es un instrumento que toma forma según el espacio que se dispute, así como del valor territorial y las voluntades políticas que enmarquen el conflicto por las tierras. La descripción casuística, de este modo, permite repensar no sólo las limitaciones y alcances de la Ley, sino que además da cuenta acerca de la multiplicidad de estrategias que llevan adelante las dirigencias indígenas en los procesos de organización y demanda etnopolítica contemporánea cuando se trata de frenar, reclamar o incorporar nuevos espacios territoriales a su vida colectiva.

Para concluir, nos parece central pensar en la implementación de esta ley, ponderando a los pueblos originarios por sobre los intereses empresariales. Entendemos, sin embargo, que en muchas ocasiones estos últimos trabajan en connivencia con organismos gubernamentales y

por ello la ejecución de este tipo de normativas es selectivamente no aplicada. Consideramos, a partir de la lectura de informes de los diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales, que la ejecución de la Ley 26.160 sería más eficaz si el presupuesto destinado cubriera los requerimientos exigidos y los profesionales que en ella se desempeñan, para vislumbrar estos matices existentes en los territorios.

Como equipo de investigación, y a partir de nuestras experiencias en el trabajo de campo y compromiso con las comunidades indígenas, entendemos que es crucial nuestra participación en el reclamo y visibilización de la implementación parcial o nula, en algunos casos, de esta ley. La creación de espacios de interacción y participación social y política debe ser tan clara y efectiva como resultó en el 2017.

### Bibliografía

- Archivo General de la Nación (2016). *Resumen Ejecutivo del Informe del Archivo General de la Nación*. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/agn/pdf/Archivos%20privados.TomoI.pdf> (Fecha de última consulta: 24 de julio de 2019)
- Bartolomé, Miguel (2003) “Los Pobladores Del “Desierto” Genocidio, Etnocidio Y Etnogénesis En La Argentina”. *Cuadernos De Antropología Social*, 17, pp. 162–189.
- Bello, Álvaro (2004) “Territorio, cultura y acción colectiva indígena: algunas reflexiones e interpretaciones”. En Alwin, Javier (Ed.) *Derechos Humanos y pueblos indígenas, tendencias internacionales y contexto chileno*. Temuco, Instituto de Estudios Indígenas, 96–111.
- Constitución Nacional de la República Argentina (1994). “Artículo 75, Inciso 17”. *Constitución Nacional*. Argentina
- Defensoría del Pueblo de la Nación. (2010) Resolución N.º 12/10 publicado el : 16 de marzo de 2010. Disponible en: <https://es.slideshare.net/AndreaLandella/segunda-advertencia-de-endepe-sobre-la-ley-26160> (fecha de última consulta: 23 de julio de 2019).
- ENDEPA. (2013). documento elaborado por el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen. Disponible en: <http://www.endepa.org.ar/camp/> (Fecha de última consulta: 24 de julio de 2019).
- Engelman, Juan Manuel; Weiss, María Laura y Valverde, Sebastián (2016) “El Territorio en la Ciudad: trayectorias, nuevas configuraciones y políticas públicas en relación a los pueblos indígenas en Argentina”. *Ruris*, 10 (2): 101–134.
- Engelman, Juan Manuel. 2017. *Organización Política y Étnicas en el sur del Conurbano Bonaerense*. Tesis de Doctorado. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Guiñazu, Verónica Samanta (2019). “La implementación de la Ley 26.160 en Argentina: Un análisis de los límites, alcances, experiencias y desafíos del proceso de relevamiento territorial de comunidades indígenas (2006–2019)”. En: *Papeles de trabajo*. Buenos Aires.
- Guiñazu, Samanta; Iñigo Carrera, Valeria; Stecher, Gabriel; Valverde, Sebastián (2019). “La ley N° 26160 y las comunidades mapuche”. En: Valverde, Sebastián; Maragliano Graciela; Impemba Marcelo (comp). *El pueblo mapuche y su presencia ancestral en la zona del lago Nahuel Huapi. Los prejuicios y estigmatizaciones que subsisten (y se acrecientan) frente a una realidad desconocida*. Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires. (En prensa).
- Haesbaert, Rogério (2013) “Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. Cultura y Representaciones Sociales”, *Instituto Nacional De Estadísticas*, México, año 8, n. 15: 9–42.

- INDEC, A. (2010). *Censo nacional de población, hogares y vivienda*. Buenos Aires. Argentina. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010\\_tomo1.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf) (Fecha de última consulta: 24 de julio de 2019)
- INDEC (2012). “Censo Nacional De Población, Hogares Y Viviendas. 2010. Censo Del Bicentenario”. *Resultados Definitivos, Serie B N°2, Tomo I*. Buenos Aires. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010\\_tomo1.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf) (Fecha de última consulta: 24 de julio de 2019)
- INDEC (2015). “Censo Nacional De Población, Hogares Y Viviendas 2010 – Censo Del Bicentenario. Pueblos Originarios, Región Metropolitana”. *Resultados Definitivos, Serie D. Número 6*. Buenos Aires.
- LEY N° 26.160. (2006). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina, 29 de noviembre de 2006. Recuperada de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122499/norma.htm>
- Lenton, Diana. (2017). “El nuevo enemigo público. La criminalización de los mapuche”. *Anfibia*. Disponible en: <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/nuevo-enemigo-publico/> (4 de enero 2018)
- Maceira, Verónica (2002). *Notas para una caracterización del Área Metropolitana De Buenos Aires, Universidad Nacional De General Sarmiento, Argentina*. Disponible en [Http://Www.Observatoriodasmetropoles.Net/Download/Notas\\_Regi%C3%B3n\\_Metropolitana\\_De\\_Buenos%20aires.Pdf](Http://Www.Observatoriodasmetropoles.Net/Download/Notas_Regi%C3%B3n_Metropolitana_De_Buenos%20aires.Pdf)
- Maidana, Carolina (2011). *Migrantes Toba (Qom). Procesos De Territorialización Y Construcción De Identidades*. Tesis De Doctorado, Universidad Nacional De La Plata.
- Minaverri, Clara María; Valverde, Sebastián; Stecher, Gabriel; Matrangola, Raúl. (2019). “Realidades en la aplicación práctica de la ley de bosques nativos 26.331 en Norpatagonia Argentina”. En *Iv Jornadas Forestales De Patagonia Sur – IV Congreso Internacional Agroforestal Patagónico*. Lugar: Ushuaia, Tierra Del Fuego
- Organización Internacional del Trabajo (1989). *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales*. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/convenio-sobre-pueblos-indigenas-y-tribales-en-paises-independientes-convenio-n-169-oit/> (Fecha de última consulta: 24 de julio de 2019)
- Pacheco De Oliveira, João (2010) “¿Una etnología de los indios misturados? Identidades étnicas y territorialización en el Nordeste de Brasil”. *Desacatos*, México, n.33, p. 13–32.
- Radovich, Juan Carlos. (2003). *Impacto social de grandes aprovechamientos hidroenergéticos sobre comunidades rurales de norpatagonia*. Tesis doctoral. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Tamagno, Liliana (1991) “La Cuestión Indígena en la Argentina y los Censores De la Indianidad”. *Revista América Indígena*, 1 (2), pp. 123–152.