



El relevamiento territorial de la ley 26160 como una gramática en la lectura de los conflictos territoriales

Dra. María Alma Tozzini y Dra. María Emilia Sabatella

Universidad Nacional de Río Negro, Instituto de Investigaciones en Diversidad y Procesos de Cambio, Río Negro
Argentina. IIDyPCa, UNRN, CONICET, San Carlos de Bariloche, Argentina

Resumen Extendido

En esta ponencia nos proponemos reflexionar sobre la significatividad que adquirió el relevamiento territorial de la Ley 26160/2006¹ a la hora de tramitar conflictos en el paraje Buenos Aires Chico, aldeaño a la localidad de El Maitén, en el noroeste de la provincia de Chubut. En ese paraje, tres comunidades mapuche en situación de conflicto territorial recurrieron a la idea del relevamiento como forma de resolución o mediación del mismo. La particularidad de estos procesos es que, en ninguno de los tres casos, el gobierno provincial intervino. En el caso de la comunidad Sepúlveda, el relevamiento lo realizó el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), debido a que la provincia no había aún adherido a la Ley. En el caso de las comunidades Cañío y Ñiripil, aún cuando en el momento de conflicto la provincia ya había adherido, en tanto la misma estaba involucrada como una de las partes interesadas en el litigio, la Defensa Pública convocó a un equipo externo para realizarlo. Si bien en el primer caso, el relevamiento lo realizó el INAI central y en el segundo caso el relevamiento no se realizó, aquello que nos interesa destacar es, en primer lugar, cómo la provincia quedó al margen de estos procesos. En segundo lugar, cómo esas tierras otrora periféricas y desvalorizadas, se revalorizaron desde el punto de vista productivo, inmobiliario y turístico durante la escalada de ambos conflictos. Entercer lugar, y teniendo en cuenta las mismas variables-aún cuando en el caso de las últimas dos

¹ La Ley 26160/06 declara 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 preexisten. Así mismo, esta ley dicta que el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas deberá realizar el relevamiento técnico – jurídico – catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas..

comunidades el relevamiento no se realizó- el mismo operó como una gramática para hablar del conflicto, como una herramienta para mediarlo y como un potencial elemento de prueba legitimada para la judicialización.

El caso de la Comunidad Enrique Sepúlveda. LA intervención del INAI central.

En el año 2006 la comunidad Mapuche Enrique Sepúlveda iniciaba un juicio² a sus vecinos terratenientes por la introducción de ganado en lo que consideraban formaba parte del territorio ocupado históricamente por esta familia.

En el año 2008 la Defensa Pública de la Ciudad de Esquel, específicamente la Oficina de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, decidía solicitar la interrupción momentánea del proceso judicial. Lo solicitaba frente a la imposibilidad de que en la causa se pudiesen presentar agrimensores que entendieran y conocieran la legislación indígena pero fundamentalmente frente a hechos de violencia que venían sucediéndose en el territorio reclamado por la Comunidad Mapuche Enrique Sepúlveda frente al avance de un vecino terrateniente.

En vistas de que la Ley Nacional recién había sido reglamentada y publicada en el Boletín oficial en agosto de 2007 y que la provincia aún no había adherido a dicha Ley³, la Defensa decidió solicitar al INAI central la realización del relevamiento territorial. El relevamiento territorial operaría entonces como una suerte de “mensura paralela” realizada por un equipo técnico operativo (ETO) familiarizado con las características y problemáticas específicas de las comunidades indígenas, así como sus formas de ocupación y modalidades de ejercicio de la ocupación territorial. La apuesta de la Defensa pasaba por suspender el juicio, anteponiendo otro tipo de mensura, aquella del relevamiento territorial, avalada por una Ley Nacional a la que la provincia aún no había adherido.

Así, el equipo del INAI decidió hacer lugar a la solicitud, que se había gestionado en virtud de la cercanía que un funcionario de la agencia INTA del Maitén tenía con el entonces Director de Tierras de tal entidad nacional. En tal agencia trabajaba una antropóloga quien fue sugerida para incorporarse al ETO que vendría desde el nivel central. La Defensa, a su vez, solicitó incorporar otra antropóloga que ya venía trabajando con la defensa –una de las autoras de este escrito. Finalmente, el relevamiento territorial se llevó a cabo en el mes de diciembre de 2008 participando profesionales del ETO Central y dos antropólogas locales. Finalmente, el Informe Histórico Antropológico fue entregado al INAI central en febrero de 2009.

² Caratulado "COMUNIDAD MAPUCHE ENRIQUE SEPÚLVEDA c/ HEMADI, Alberto y otro s/ Interdicto de Retener" (Expte. N° 20-2006), se tramitaba ante el Juzgado Civil, Comercial y Laboral de la Circunscripción Judicial del Noroeste del Chubut (Esquel).

³ Mediante Resolución INAI N° 1.091/12 se dio por aprobado –el 1 de noviembre de 2012- el Convenio Específico suscripto entre el INAI y la PROVINCIA a los fines de dar continuidad al Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas en la provincia del Chubut.

Lo que nos interesa recuperar de este caso es la manera en la cual el relevamiento territorial de la Ley 26 160 fue tomado como una suerte de “mensura paralela” a la que podrían haber realizado agrimensores “tradicionales” acostumbrados a trabajar para terratenientes o compradores de tierras particulares. Y cómo esta “mensura paralela” adquirió valor, en el seno de un juicio en el cual se terminó condenando a un terrateniente por “Desobediencia”. Son muchos, en efecto, los párrafos de esta sentencia en la cual se recurre como ejemplo al Informe Histórico antropológico del INAI.

El caso de las Lof Cañio y Ñiripil: La convocatoria a agentes externos y la no realización del relevamiento

Desde el año 2011 las Lof (comunidades) Mapuche Cañio y Ñiripil del Cerro León, Aldea Buenos Aires Chico, del noroeste de la provincia de Chubut se encuentran atravesando un conflicto territorial debido a que el Estado municipal de la localidad de El Maitén –en cuyo ejido se encuentran asentadas- impulsó en sus territorios un proyecto de mega-turismo, financiado por el Estado Provincial. Este proyecto prevé la construcción de diecinueve pistas de esquí y una aldea turística.

Como sucede en gran parte de las comunidades indígenas que se encuentran asentadas dentro del actual territorio del Estado Nación argentino, estas Lof no cuentan con título de propiedad producto del despojo, las relocalizaciones y el no reconocimiento de este colectivo por parte del Estado. La falta de título fue la principal excusa que el Estado municipal utilizó para justificar sus acciones cuando ambas comunidades consultaron acerca de las obras que se estaban realizando en sus territorios, las cuales se iniciaron sin haberles pedido permiso alguno. Frente a esta consulta, desde el municipio les respondieron que sus territorios dentro del ejido municipal estaban categorizados como “tierras fiscales”⁴, negando en esta afirmación los derechos de las familias sobre el lugar, su ocupación histórica y los pagos de permiso de pastaje que han realizado históricamente por sus animales.

Al momento de mi llegada al campo, las Lof Cañio y Ñiripil habían iniciado una medida cautelar (“COMUNIDAD MAPUCHE CAÑIO y OTROS C/ PROVINCIA DEL CHUBUT Y OTROS S/ ACCIÓN AMPARO”⁵) en el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Laboral de la Circunscripción Judicial del Noroeste del Chubut acompañados por el Ministerio de Defensa Pública de Esquel. Esta medida estaba dirigida tanto al municipio como al Estado provincial de Chubut para que no continuaran innovando las obras y modificaciones realizadas en sus territorios.

En este contexto de conflicto y judicialización, la pertenencia y la antigüedad en el lugar de las Lof fueron puestas en cuestión tanto en la esfera pública de la localidad como en la judicial por parte de los abogados del municipio, renovando ciertas versiones sobre la historia de El Maitén y Buenos Aires Chico que borran o pormenorizaban su presencia allí. La falta de pruebas era central. Frente a esta desacreditación, la garantía de acuerdo a la ley de realizar el relevamiento era leída como una posibilidad para generar pruebas. Previo a la presentación de la interposición del recurso de amparo, las comunidades habían iniciado el trámite de inscripción en el registro provincial de Comunidades Indígenas, dependiente de la Escribanía de Gobierno de la Provincia del Chubut. Tras esta inscripción,

⁴ Parcelas que son propiedad y que se encuentran a cargo de los Estados, en este caso local.

⁵ Expte. 338/2012

solicitaron al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas la inclusión dentro del Relevamiento de Comunidades Indígenas en el marco de la Ley N° 26.160. Con respecto a este pedido, el Director del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas respondió a una de las abogadas lo siguiente:

“De acuerdo al Convenio Específico celebrado entre este Instituto y el Ministerio de Gobierno de la provincia, con fecha del 1 de noviembre del corriente, tanto la Comunidad Mapuche Cañio – con personería jurídica inscripta ante la Escribanía General de Gobierno de la provincia bajo registro N° 60/2012 -, así como la Comunidad Mapuche Ñiripil - con personería jurídica inscripta ante la Escribanía General de Gobierno de la provincia bajo registro N° 61/2012-, se encuentran en el listado de comunidades del Programa Provincial de Relevamiento Territorial. Asimismo, es necesario informar que, a través de un trabajo preliminar por parte del Equipo Técnico Operativo, será evaluada la pertinencia de la implementación del Programa de Relevamiento Territorial de las comunidades que conforman ese Listado.” (Nota del Director de Tierras y RENACI del INAI, 16 de Noviembre del 2012)

Para los abogados y las Lof la lectura era simple, la provincia estaba involucrada y, por tal motivo, postergaba la realización del relevamiento. Esta argumentación fue esgrimida por ambas Lof dentro de la fundamentación del documento del amparo, en el mismo daban cuenta de por qué hacer intervenir a la justicia mediante el recurso de amparo en el conflicto:

“Todo esto, V.S., no hace más que demostrar claramente la gravedad del avasallamiento al que están siendo sometidas nuestras Comunidades, toda vez que el organismo que, según lo expresado por el Director de Tierras del INAI, evaluará la pertinencia o no de la implementación del programa de Relevamiento Territorial en nuestras comunidades, pertenece al mismo Estado provincial que indiscriminadamente avanza sobre nuestras tierras de ocupación ancestral con la firme decisión de continuar con la ejecución de su ‘Proyecto Cerro Azul _ Centro de Esqui’, sin consultarnos y sin respetar la ocupación tradicional e histórica que durante más de 120 años venimos desplegando en nuestras tierras, la que en varias oportunidades fue reconocida públicamente por ellos mismos y que, como referimos anteriormente, surge palmariamente del acta de fecha 30 de diciembre de 1976, suscripta por Sandalio Cañio y el Primer Alférez Don Juan Carlos Vaquer, Intendente Municipal Interino de la Municipalidad de El Maitén, como así también del Formulario de Solicitud de Tierras que, completado y firmado por Sandalio Cañio, en la Municipalidad de El Maitén de la misma fecha. En ambos documentos consta que: la ocupación de Sandalio Cañio es continuación de la ejercida por Bautista Cañio a partir del año 1914; que la ocupación de Sandalio Cañio linda al Norte arroyo en medio con la ocupación del Señor Marcelino Ñiripil y otros; y que al Oeste con más tierras fiscales provinciales (Tierras de Veranada). Acompañamos copia certificada de los documentos originales con la presente como prueba documental.”(Escrito de acción de Amparo, año 2012)

La acción de amparo buscaba (tal como fue elaborado el documento) la prohibición de continuar toda ejecución del proyecto de centro de esquí en laderas del Cerro Azul (Cerro León) hasta se efectivice la consulta previa a las Lof Mapuche afectadas por el emprendimiento, se realice una Evaluación de Impacto Ambiental y se garanticen los derechos territoriales mediante la ejecución del Programa de Relevamiento Territorial. Mi trabajo junto a las Lof se inició durante el año 2013. Las Lof tenían la intención de realizar una reconstrucción de sus memorias comunitarias y territoriales, e incluso construir una cartografía que no sólo ubicara a sus memorias, si no que les permitiría dar de sus movilidades, usos y ocupación territoriales. A simple vista, algo parecido a lo que se efectuaba en el relevamiento (un informe histórico antropológico, una cartografía y un informe jurídico). En el marco de este trabajo, durante el mes de diciembre del año 2013, nos reunimos con abogados y trabajadores sociales del Ministerio de Defensa Pública junto a otras compañeras de mi equipo de investigación. La imposibilidad de lograr el relevamiento por vía provincial –debido a que la provincia era uno de los agentes involucrados en el litigio- planteó que los abogados fueran reconstruyendo otras alternativas. Una de ellas era el pedido formal de incluir un relevamiento externo realizado por nuestro equipo para evitar que la provincia se vea involucrada, pero que el relevamiento efectivamente se llevara a cabo. Nuestra incorporación se relacionaba con gestar un equipo técnico de trabajo más allá de aquel que obedeciera a la provincia –pertenencia a la cual correspondía el equipo técnico de Chubut-ya que el gobierno era parte involucrada en el litigio. Sin embargo, luego de varias reuniones de trabajo, presupuestos e inicio de la realización, el relevamiento no se consumó, precisamente porque desde el Instituto de Asuntos Indígenas Central continuamente daban palabra de que iban a realizarlo sin involucrar a la provincia. El “relevamiento” en el marco de la causa funcionaba simbólicamente para dirimir el conflicto, aún cuando no terminaba de aclarar la propiedad de las tierras, ni a dar títulos a las Lof, incluso sin importar que los sectores involucrados estaban jugando un rol en el marco del litigio. Y para las Lof, funcionaba también como la “constitución de pruebas” con la legitimidad estatal, un modelo a seguir que se constituyó también en guía de hacia dónde encarar nuestro trabajo colectivo de investigación colaborativa. Es decir, el relevamiento en este caso de análisis se fue formulando como símbolo y modelo acerca de cómo investigar y hablar del conflicto.

El caso de la Comunidad Enrique Sepúlveda. La intervención del INAI central.

En el año 2006 la comunidad Mapuche Enrique Sepúlveda iniciaba un juicio⁶ a sus vecinos terratenientes por la introducción de ganado en lo que consideraban formaba parte del territorio ocupado históricamente por esta familia.

En el año 2008 la Defensa Pública de la Ciudad de Esquel, específicamente la Oficina de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, decidía solicitar la interrupción momentánea

⁶ Caratulado "COMUNIDAD MAPUCHE ENRIQUE SEPÚLVEDA c/ HEMADI, Alberto y otro s/ Interdicto de Retener" (Expte. N° 20-2006), se tramitaba ante el Juzgado Civil, Comercial y Laboral de la Circunscripción Judicial del Noroeste del Chubut (Esquel).

del proceso judicial. Lo solicitaba frente a la imposibilidad de que en la causa se pudiesen presentar agrimensores que entendieran y conocieran la legislación indígena pero fundamentalmente frente a hechos de violencia que venían sucediéndose en el territorio reclamado por la Comunidad Mapuche Enrique Sepúlveda frente al avance de un vecino terrateniente.

En vistas de que la Ley Nacional recién había sido reglamentada y publicada en el Boletín oficial en agosto de 2007 y que la provincia aún no había adherido a dicha Ley⁷, la Defensa decidió solicitar al INAI central la realización del relevamiento territorial. El relevamiento territorial operaría entonces como una suerte de “mensura paralela” realizada por un equipo técnico operativo (ETO) familiarizado con las características y problemáticas específicas de las comunidades indígenas, así como sus formas de ocupación y modalidades de ejercicio de la ocupación territorial. La apuesta de la Defensa pasaba por suspender el juicio, anteponiendo otro tipo de mensura, aquella del relevamiento territorial, avalada por una Ley Nacional a la que la provincia aún no había adherido.

Así, el equipo del INAI decidió hacer lugar a la solicitud, que se había gestionado en virtud de la cercanía que un funcionario de la agencia INTA del Maitén tenía con el entonces Director de Tierras de tal entidad nacional. En tal agencia trabajaba una antropóloga quien fue sugerida para incorporarse al ETO que vendría desde el nivel central. La Defensa, a su vez, solicitó incorporar otra antropóloga que ya venía trabajando con la defensa –una de las autoras de este escrito. Finalmente, el relevamiento territorial se llevó a cabo en el mes de diciembre de 2008 participando profesionales del ETO Central y dos antropólogas locales. Finalmente, el Informe Histórico Antropológico fue entregado al INAI central en febrero de 2009.

Lo que nos interesa recuperar de este caso es la manera en la cual el relevamiento territorial de la Ley 26 160 fue tomado como una suerte de “mensura paralela” a la que podrían haber realizado agrimensores “tradicionales” acostumbrados a trabajar para terratenientes o compradores de tierras particulares. Y cómo esta “mensura paralela” adquirió valor, en el seno de un juicio en el cual se terminó condenando a un terrateniente por “Desobediencia”. Son muchos, en efecto, los párrafos de esta sentencia en la cual se recurre como ejemplo al Informe Histórico antropológico del INAI.

En esta dirección nos preguntamos, ¿Cómo se ha instalado el relevamiento y la forma en la que se operativiza como un lenguaje común (Roseberry 1997) para vivir, hablar y actuar sobre los conflictos territoriales mapuche, el cual traspasa a nuestras formas de investigar y trabajar etnográficamente?

⁷ Mediante Resolución INAI N° 1.091/12 se dio por aprobado –el 1 de noviembre de 2012- el Convenio Específico suscripto entre el INAI y la PROVINCIA a los fines de dar continuidad al Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas en la provincia del Chubut.

