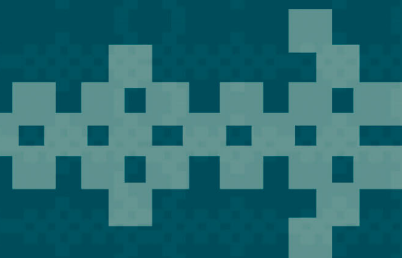


PUEBLOS ORIGINARIOS Y DERECHOS HUMANOS



Secretaría de Derechos Humanos
Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
Presidencia de la Nación



**PUEBLOS ORIGINARIOS
Y DERECHOS HUMANOS**

Esta publicación fue realizada por la Dirección de Apoyo a Actores Sociales para la Construcción Ciudadana de la Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Equipo técnico: Lic. Norma Fernández y Dra. Leticia Virosta

Edición, diseño y diagramación: Área de Publicaciones de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Buenos Aires, noviembre de 2011.

La población indígena en la Argentina fue sistemáticamente negada y excluida a lo largo de la historia del país. La usurpación de sus territorios a partir del siglo XIX fue acompañada por un proceso simbólico de reducción de sus diversas identidades culturales a una única identidad impuesta: la de “indio”, como equivalente a “bárbaro” o “salvaje”, lo que contribuyó a la invisibilización de su diversidad cultural.

Además, como consecuencia del despojo de sus tierras y recursos, los indígenas fueron condenados a la pobreza y esto derivó en otras formas de exclusión social.

Las campañas militares del siglo XIX perpetraron un verdadero genocidio sobre estos pueblos: en el sur contra los selk’nam en Tierra del Fuego y la llamada “campaña del desierto” contra mapuches, tehuelches y ranqueles; en el norte, la “campaña del Chaco” contra tobas, wichís, mocovíes y pilagá.

En el siglo XX, los mecanismos de asimilación inequitativa se basaron fundamentalmente en la imposición de la cultura hegemónica de matriz europea a través de instituciones, tales como la escuela y el servicio militar, cuyo objetivo fue la homogeneización cultural. En ambas se castigaba a quienes hablaban su idioma materno y se enseñaba una historia distorsionada.

Esa concepción prevaleció sobre la visión de una nación mestiza y diversa que tuvieron varios de los primeros luchadores por la Independencia, como José de San Martín, Manuel Belgrano o Mariano Moreno, y que está en la base de la constitución de la mayoría de las naciones latinoamericanas. De esta manera, en la Argentina se construyó una visión parcial y falseada: la de una nación blanca de ascendencia europea.

Los pueblos cuyos miembros se autorreconocieron en la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (INDEC, 2004-2005) son: atacama, ava guaraní, aymara, comechigón, chané, charrúa, chorote, chulupí, diaguita-calchaquí, guaraní, huarpe, kolla, lule, mapuche, mbyá guaraní, mocoví, omaguaca, oclaya, pampa, pilagá, rankulche, quechua, querandí, sanavirón, selk nam (onas), tapieté, tehuelche, tilián, toba (qom), tonocoté, tupí guaraní, vilela, wichí. Este listado va aumentando permanentemente, en el marco del dinámico proceso de autorreconocimiento que viven los pueblos originarios en el país.

El sistema jurídico del Estado argentino se compone de las siguientes normas relativas a los derechos de los pueblos originarios:

- El artículo 75 inciso 17 de la Constitución de la Nación Argentina, que incorporó entre las atribuciones del 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 afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”.

- El artículo 75 inciso 22 de la Constitución de la Nación Argentina, que introdujo instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos y les otorgó jerarquía constitucional, mediante lo cual conformó el llamado “bloque de constitucionalidad federal”. Estos instrumentos son los siguientes: Declaración Universal de Derechos Humanos; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos y su protocolo facultativo, Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; y Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

- Otros convenios internacionales debidamente ratificados y con jerarquía supralegal, en particular, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por ley 24.071; el Convenio sobre Diversidad Biológica, aprobado por ley 24.375; y el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe, aprobado por ley 24.544.

- La normativa nacional específica: la Ley N° 23.302 sobre Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes y la ley 26.160, que declara la emergencia en materia de posesión y propiedad comunitaria indígena, prorrogada por ley 26.554.

- Las constituciones y leyes provinciales.

El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por la Argentina en el año 2000, introduce el criterio de autoidentificación (artículo 1, apartado 2): “La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”. Sobre estos pueblos reconoce un conjunto de derechos colectivos que tienen como eje el derecho a la auto-determinación interna, y entre los que se cuentan el derecho a las tierras, a los territorios y a sus recursos naturales; el derecho a organizarse y a tener instituciones propias; y el derecho al

desarrollo autónomo y a fijar sus prioridades, que implica que se los consulte y que puedan participar en todos los asuntos que afecten sus intereses. El principio interpretativo que rige el convenio es el derecho a la identidad cultural de los pueblos, que se manifiesta en el respeto por la integridad de sus valores, sus prácticas y sus instituciones.

En el mismo sentido se inscribe la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el 13 de septiembre de 2007, que reconoce su estatus como “pueblos” y su derecho a la “libre determinación” para “decidir su desarrollo económico, social y cultural de acuerdo a sus pautas tradicionales” y a no ser objeto de “asimilación forzada” y del “desplazamiento obligatorio de sus territorios”. En particular, resulta destacable el lugar que esta declaración concede a la participación plena de estos pueblos en la “vida política, económica, social y cultural del Estado”. También conmina a los Estados partes a consultar y cooperar de buena fe a través de las instituciones representativas, para obtener su consentimiento libre e informado antes de poner en práctica cualquier proyecto que afecte sus territorios o implique la explotación de sus recursos (artículo 32, punto 2).

Políticas públicas en materia de derechos de los pueblos originarios

La ley 26.160, sancionada el 1 de noviembre de 2006, dispone la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país por el plazo de cuatro años, y suspende la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras.

Este plazo fue prorrogado por la ley 26.554, sancionada el 18 de noviembre de 2009, hasta el 23 de noviembre de 2013. Por medio de la ley 26.160 se ordena al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) realizar el relevamiento técnico –jurídico– catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas; también debe promover las acciones que fueran necesarias con el Consejo de Participación Indígena (CPI), los institutos aborígenes provinciales, universidades nacionales, entidades nacionales, provinciales y municipales, organizaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales.

Esta legislación es muy importante porque el concepto de territorio indígena es sensiblemente distinto al regulado en el Código Civil, ya que es de naturaleza colectiva y está basado en la relación espiritual de los pueblos originarios con sus tierras como un elemento primordial para su existencia y el mantenimiento de sus creencias, costumbres, tradiciones y cultura. El territorio es la base de su subsistencia económica, de su bienestar espiritual y de su identidad cultural. Por tal motivo, la pérdida de tierras ancestrales amenaza su supervivencia como comunidad y como pueblo.

Para los indígenas, la tierra no es simplemente un objeto de posesión y de producción; no es mercadería que pueda apropiarse, sino un elemento material del que debe gozarse libremente.

En mayo de 2010 la presidenta Cristina Fernández de Kirchner firmó tres decretos. El decreto 700/2010 creó la Comisión de Análisis e Instrumentación de la Propiedad Comunitaria Indígena, que funciona en el ámbito del INAI y que está integrada por representantes del Poder Ejecutivo Nacional, de los gobiernos provinciales nominados por las máximas autoridades, de los pueblos indígenas propuestos por las organizaciones territoriales indígenas y del Consejo de Participación Indígena.

El decreto 701/2010 dispuso que el INAI sea el encargado de coordinar, articular y asistir en el seguimiento y estudio del cumplimiento de las directivas y acciones dispuestas por la ley 25.517 para que los restos mortales de aborígenes, cualquiera fuera su característica étnica, que formen parte de museos y/o colecciones públicas o privadas, sean puestos a disposición de los pueblos indígenas o comunidades de pertenencia que los reclamen.

Por último, el decreto 702/2010 incorporó a la estructura organizativa del INAI la Dirección de Afirmación de los Derechos Indígenas, cuyo objetivo es promover la mayor participación de los pueblos indígenas en la elaboración y ejecución de políticas públicas que tengan impacto en sus comunidades, e impulsar entre éstas el pleno ejercicio de sus derechos a través de su conocimiento y de las herramientas para ejercerlos.

Las acciones a cargo de esa dirección son: a) Elaborar y proponer programas y cursos de acción para la promoción de la participación de los pueblos indígenas en las políticas públicas que impacten sobre sus comunidades, participando en su ejecución; b) Asistir a la Presidencia del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas en las acciones necesarias para la constitución y puesta en funcionamiento del Consejo de Participación Indígena Nacional y de los Consejos Regionales y Locales; c) Diseñar y realizar los programas de capacitación y difusión necesarios procurando aumentar las capacidades de los integrantes de las comunidades en el ejercicio de derechos;

d) Fortalecer los niveles de representatividad de los líderes indígenas, afianzando la integración del Consejo de Participación Indígena en el abordaje territorial de la problemática específica y la defensa y ejercicio de los derechos individuales y comunitarios; e) Promover la mayor integración del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas en la estrategia de abordaje territorial del Ministerio de Desarrollo Social, conformando e integrando equipos provinciales del instituto en el marco de la Red Federal de Políticas Sociales; f) Afianzar la presencia territorial del instituto mediante la coordinación de acciones y estrategias de intervención con la Red Federal de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social; g) Propiciar acciones de creación y fortalecimiento de los mecanismos de participación de los que puedan disponer los representantes indígenas en la aplicación del Programa de Relevamiento de Tierras Indígenas; h) Diseñar, proponer y llevar adelante programas y acciones de carácter nacional, respetando las particularidades culturales, regionales y locales que tengan como finalidad la promoción, protección y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en todo el territorio nacional; i) Propiciar la difusión de las acciones del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas a través de los medios de comunicación pública y privada, tanto comunitarios como masivos, a fin de poner en conocimiento de las mismas a la sociedad en general.

En cuanto a políticas públicas de derecho a la identidad, se dictó el decreto 278/2011, que establece un régimen administrativo de inscripción de nacimientos. La norma contempla la aplicación de este régimen a la inscripción de los mayores de doce años que puedan acreditar su pertenencia a pueblos originarios, de acuerdo con lo que determine oportunamente el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas en concurrencia con los gobiernos locales. En todos estos casos, las familias estarán exentas de carga fiscal por el trámite, aunque se haya superado el plazo establecido por la ley 26.413. El otorgamiento del DNI también será gratuito.

En relación con el desarrollo de políticas públicas sobre interculturalidad, desde la Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad, de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, se están impulsando diversas acciones a fin de contener y enriquecer a toda la sociedad en su conjunto. Se constituyeron diversos espacios abiertos al debate entre funcionarios del Estado, académicos y organizaciones sociales, a fin de iniciar una reflexión conjunta sobre la concepción de integración de los habitantes de la Nación Argentina a partir de políticas públicas monoculturales, concepción que prevaleció durante todo el proceso histórico de conformación del país y que tuvo como efecto la invisibilización de la diversidad cultural de la sociedad en los distintos rincones del país. En estos espacios el propósito fue discutir en torno a un tema que históricamente significó para nuestro país una verdadera asignatura pendiente.

En las últimas décadas, se han ido revalorizando las diferencias culturales en América Latina, en consonancia con los procesos de democracias populares que se están llevando a cabo en gran parte de los países de la región, que en muchos casos implican una creciente visibilización de los pueblos originarios y sus cosmovisiones alternativas. Estas transformaciones obligan a repensar las políticas públicas desde los distintos niveles del Estado nacional y provincial, para poder dar respuesta efectiva a las demandas y debates generados. Como lo expresa el inciso 19 del artículo 75 de la Constitución de la Nación Argentina, es competencia del Estado nacional impulsar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural. Estos espacios aportaron una serie de reflexiones de suma importancia para pensar estos temas desde la implementación efectiva de políticas públicas en los distintos estamentos convocados.

En este sentido, y con el fin de articular acciones que permitan la definición de una política pública intercultural, se están consolidando espacios de trabajo con distintos organismos con competencia en el tema acompañando y fortaleciendo las

políticas activas de acceso a derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, se están llevando adelante acciones para el fortalecimiento del liderazgo de mujeres indígenas para que puedan ejercer un rol de líderes en sus comunidades, diseñar estrategias de superación de las desigualdades de género al interior de sus propias comunidades y pueblos, y apropiarse de los conocimientos técnicos necesarios para entablar un diálogo intercultural con otros sectores de la sociedad envolvente y con las instituciones del Estado.

No obstante los avances en el reconocimiento jurídico de los derechos de los pueblos indígenas, la Argentina debe asumir su historia para poder transformar las prácticas que siguen reafirmando patrones de discriminación.

Es mucho el camino que resta por recorrer en cuanto a las adecuaciones del marco jurídico y más aún en cuanto a la transformación de las prácticas en las instituciones públicas y en la cultura dominante, para alcanzar el reconocimiento y efectivo cumplimiento de los derechos de los pueblos originarios. La integración social y cultural de estos pueblos, partiendo del respeto a su identidad y diversidad, su derecho al desarrollo autónomo y a la participación real, activa e informada en el diseño y ejecución de las políticas públicas que los afectan, es el gran desafío al que se enfrentan la sociedad y el Estado.

El cumplimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales pone en tensión, como cuestión fundamental, la estrecha relación existente entre la diferencia cultural y la desigualdad social, puesta de manifiesto en el alto grado de correlación entre la pobreza y el origen étnico, por lo que es fundamental considerar especialmente la cuestión de la identidad cultural en las políticas dirigidas a superar la situación de pobreza y exclusión social que los afecta.

En tal sentido, junto con el proceso de recuperación de sus territorios tradicionales, adquiere centralidad la puesta en marcha de algunas acciones concretas. En primer lugar, las dirigidas a garantizar el pleno cumplimiento de sus derechos

civiles y políticos, en particular, el registro de los nacimientos, la inscripción y el reconocimiento de los nombres étnicos propios de las comunidades de origen, el acceso al documento de identidad, así como también el registro de la personería jurídica de las comunidades con respeto hacia sus propias normas estatutarias; puesto que el cumplimiento efectivo de estos derechos fundamentales constituye el recurso imprescindible para acceder al resto de los derechos ciudadanos.

En segundo término, aunque no en importancia, es vital la realización de acciones dirigidas a promover la transformación de las normas y las prácticas de los organismos e instituciones del Estado para remover los obstáculos y limitaciones que excluyen a los miembros de las comunidades indígenas de la plena accesibilidad y goce de los servicios públicos, así como también para desarrollar en esas instancias el respeto e inclusión de las lenguas y pautas culturales propias de los pueblos originarios.

Finalmente, y en el mismo sentido, será fundamental desarrollar acciones tendientes a promover la integración multicultural del conjunto de la sociedad y asegurar los recursos –simbólicos y materiales– que los pueblos originarios requieran para lograr el pleno goce y ejercicio de la ciudadanía.

Gran parte de la sociedad argentina aún no logra asumir la coexistencia de pueblos que tienen otras identidades y otras culturas: continúa viéndose a sí misma como parte de una nación monocultural, sin poder reconocerse como integrante de una comunidad multicultural y plurilingüe; de este modo se sigue desvalorizando la cultura de los pueblos indígenas.

La Argentina necesita asumir su historia –por conflictiva y dolorosa que sea– y recuperar sus raíces indoafroamericanas, que en conjunto con las migraciones europeas y de otros continentes conforman una nación multicultural. Los pueblos originarios que fueron borrados de la historia escrita del país deben ser recuperados en toda su dimensión, y deben reconocerse en la práctica cotidiana su presencia y sus derechos actuales.

Presidenta de la Nación
Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Ministro de Justicia y Derechos Humanos
Dr. Julio Alak

Secretario de Derechos Humanos
Dr. Eduardo Luis Duhalde

Subsecretaria de Promoción de Derechos Humanos
Prof. María Cristina Perceval

Subsecretario de Protección de Derechos Humanos
Dr. Luis Hipólito Alén

Directora Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad
Lic. Victoria Martínez

Directora de Apoyo a Actores Sociales para la Construcción Ciudadana
Lic. Alejandra Del Grosso