

# GUARANÍES EN MISIONES. TIERRAS Y BOSQUES 2011. NUEVOS ESCENARIOS PARA VIEJAS CUESTIONES

*Ana María Gorosito Kramer\**

## Resumen

El trabajo expone el proceso de aplicación de la Ley de Emergencia Territorial N° 26160 en la Provincia de Misiones, las excepciones que se han producido en relación con la formulación legal y su reglamentación, particularmente en la conformación de los Equipos Técnico-Operativos (ETO), así como en la continuidad de operativos de traslado forzoso e intimidación a los asentamientos indígenas. El trabajo llama también la atención sobre la falta de aplicación de las normas internacionales de consentimiento libre, previo e informado (CLPI), particularmente en el planteo de mega represas binacionales que afectarán a muchos de esos asentamientos.

**Palabras clave:** Guaraníes; Relevamiento Territorial; Intimidación; Universidades Nacionales; Consulta Previa

GUARANI PEOPLE IN THE PROVINCE OF MISIONES. LANDS AND WOODS 2011. NEW SCENARIOS FOR OLD MATTERS

## Abstract

The present piece of work shows the implementation process of the Territorial Emergency Law N° 26160 in the Argentinian Province of Misiones; the exceptions that have been produced related to its legal construct and implementation, specifically in the constitution of the Technical Operation Teams (TOT), as well as in the continuity in the forced displacement and intimidation operations in aboriginal settlements. This paper also draws attention to the lack in the application of the international prior, free and informed consent norms (FPIC), particularly in the bi-national hydroelectric dam mega-projects which will affect many of these settlements.

**Key words:** Guarani; Territorial Survey; Intimidation; National Universities; Prior Consultation

---

\* Magister en Antropología Social. Profesora Emérita de la Universidad Nacional de Misiones. Docente e Investigadora del Programa de Postgrado en Antropología Social de dicha Universidad. Correo electrónico: anagorosito@gmail.com. Versión escrita de la conferencia pronunciada en el x Congreso Argentino de Antropología Social, organizado por el Instituto de Ciencias Antropológicas, el Departamento de Ciencias Antropológicas, la Maestría en Antropología Social y el Doctorado de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, conjuntamente con el Colegio de Graduados en Antropología de la República Argentina. Buenos Aires, del 29 de Noviembre al 2 de Diciembre de 2011. Fecha de recepción: Octubre de 2012. Fecha de aprobación: Diciembre de 2012.

GUARANIS EM MISIONES. TERRAS E FLORESTAS 2011. NOVOS CENÁRIOS PARA ANTIGAS QUESTÕES

### Resumo

O trabalho expõe o processo de aplicação da Lei de Emergência Territorial N° 26160 na Província de Misiones, as exceções produzidas em relação à sua formulação legal e a regulamentação na conformação das Equipes Técnico-Operativas (ETO), assim como na continuidade das operações de transferência forçada e intimidação aos assentamentos indígenas. O trabalho chama também a atenção sobre a falta de aplicação das normas internacionais de consentimento livre, prévio e informado (CLPI), particularmente na proposição de mega-represas binacionais que afetarão a muitos desses assentamentos.

**Palavras-chave:** Guaranis; Estatística Territorial; Intimidação; Universidades Nacionais; Consulta Prévia

En esta ponencia se examina de qué modo se está desarrollando la aplicación de la Ley de Emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras, N° 26160 en la Provincia de Misiones.<sup>1</sup> Como es sabido, dicha Ley se aprobó en el año 2006 previendo un plazo de cuatro años para su cumplimiento. Transcurrido ese lapso y ante el escaso logro en su aplicación, fue prorrogada por el mismo período, hasta el año 2013.

En la provincia de Misiones la ley que regula las políticas públicas en relación con la población guaraní es la N° 2727 del año 1989, que prevé la creación de un organismo de aplicación, actualmente denominado Dirección de Asuntos Guaraníes (en adelante DAG), en dependencia del Ministerio de Derechos Humanos. Aún cuando esta dependencia debería contar con datos fehacientes sobre la situación dominial de las tierras ocupadas por esta población, especialmente si se tiene en cuenta que el rubro estaba contemplado en la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas de los años 2004/2005, aplicada por personal de ese mismo organismo, en el año 2008 la situación era presentada de la siguiente manera en sus publicaciones oficiales: 30 comunidades, por un total de 12.808 ha bajo el rótulo de “situaciones regulares” (contemplando aquí la titulación a nombre de comunidades particulares, de la Asociación de Comunidades del Pueblo Guaraní y un caso con permiso de ocupación). Caracterizaba como “situaciones en tramitación” en tierras fiscales o privadas, 10 casos, por un total de “más de 253 ha”. Finalmente consignaba el rótulo de “ocupantes”, agrupando en este caso 42 comunidades por una extensión total estimada en “más de 16.329 ha”.<sup>2</sup>

En el relevamiento realizado en el año 2008 por parte de equipos de la Universidad Nacional de Misiones, Equipo Misionero de Pastoral Aborigen (EMIPA) y líderes y jóvenes de ambos sexos del Pueblo Guaraní, que concluyera en el mapa internacional bajo el nombre “Guaraní Retá” (Grünberg, 2008), la situación era la siguiente: sólo en 71 casos del total de 93 se obtuvo información en la comunidad sobre este punto, dato que en sí mismo es llamativo, puesto que este desconocimiento sería crucial en la eventualidad de litigios o intentos de desalojo, intrusión de sus áreas de actividad, etcétera. En 11 casos los dirigentes declararon poseer títulos comunitarios de propiedad sobre el total de la superficie comunitaria reconocida oficialmente y otros 3 sobre parte de ella; otros 4 declararon tener el título en trámite y 52 que no tenían título alguno (en la gran mayoría de estos casos los dirigentes ignoraban quién era el titular registral). En síntesis: sobre el total de respuestas válidas, el 74% de los jefes políticos y habitantes de la comunidad ignoraban la situación dominial en la que se encuentra la tierra que ocupan y sólo el 26% confiaba en que tenían asegurada toda o parte de la propiedad, o estaban en trámite de alcanzarla.

Puesto que el dato sobre propiedad de la tierra sobre la cual está asentada la unidad residencial ha sido recogido en las comunidades y, según el testimonio de sus jefes políticos, antes que una información objetiva verificable ante los organismos provinciales de registro de la propiedad inmueble; puede considerarse como una apreciable indicación sobre el grado de conocimiento comunitario acerca de su situación dominial y de las seguridades y garantías que respaldan su instalación y pueden sustentarla en el tiempo.

En este contexto fue que se iniciaron en Misiones los trabajos relativos al relevamiento territorial establecido por la Ley de Emergencia Territorial. Para ello, debía procederse a la implementación del órgano de aplicación compuesto por tres segmentos: la representación del gobierno provincial –obviamente, del organismo responsable por la aplicación de políticas públicas sobre la población aborígen, denominada DAG en el caso de Misiones–; dos representantes indígenas elegidos en asamblea y que actuarían como miembros ante el Consejo de Participación Indígena (CPI) del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), y un Equipo Técnico Operativo (ETO) compuesto por los profesionales y técnicos responsables del levantamiento de datos para la presentación de los informes relativos al relevamiento territorial realizado. La organización de este cuerpo tripartito definiría el inicio de las tareas y la asignación, por parte del INAI, de los fondos necesarios para su funcionamiento.

Un primer inconveniente devino del nombramiento en asamblea de los dos representantes indígenas ante el CPI. Las demandas realizadas ante dependencias del gobierno nacional acerca de la manipulación que ejercía la DAG en la organización de la asamblea convocada para designar representantes extraídos de las “comunidades” fieles a la conducción del organismo, devino en la intervención de organismos nacionales como la Secretaría de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo de la Nación, para garantizar una elección representativa.

Esto culminó, en la misma jornada, con la elección de dos pares de representantes: uno de ellos en una asamblea organizada por la DAG antes de la hora fijada y en un lugar cercano al de la convocatoria; y el otro en la reunión ampliada que contó como veedores a los funcionarios mencionados y a la que se avinieron también los jefes de las comunidades que habían participado unas pocas horas antes en la asamblea controlada por la DAG. En esta segunda reunión fueron designados como representantes ante el CPI por Misiones los señores Ramón Vallejos y José Catri Duarte, y así lo comunicaron por nota a las autoridades respectivas a nivel provincial y al INAI.

El paso siguiente de estos representantes fue convocarme, en calidad de investigadora de la Universidad Nacional de Misiones, para que los asesorara en la búsqueda de profesionales y técnicos de probada experiencia y conocimiento del tema, para la formación del ETO. A este pedido que prosiguió con la búsqueda de los mejores profesionales y técnicos que se contaran entre los investigadores de la Universidad para la realización de las tareas, siguió mi presentación como responsable de la propuesta ante el conjunto de los líderes de las comunidades, en una reunión realizada al efecto en la localidad de Ruiz de Montoya.

La actividad de los dos representantes derivaba del cumplimiento de las modalidades organizativas propuestas por el INAI y difundidas en documentación al efecto, como el rol del Consejo de Participación Indígena (CPI) a nivel Provincial:

Participar en la evaluación técnica del plan presentado por el ETO. Proponer ante el INAI al ETO. Proponer a los técnicos de confianza ante el ETO. Articular con los miembros de la Unidad Provincial (UP). Designar junto a las comunidades técnicos y/o encuestadores de los diferentes relevamientos. Articular con el ETO la difusión de

la implementación de la Ley 26160 en las Comunidades. Contralor de la ETO. Monitorear, evaluar informes de avance y eventualmente sugerirá rescisión del convenio ante grave incumplimiento del ETO.<sup>3</sup>

El mismo instructivo define al Equipo Técnico Operativo de la siguiente manera:

El Equipo Técnico Operativo –ETO– es el Organismo Administrador y Ejecutor del Programa en cada Provincia. Es creado a los efectos de la implementación del Programa. Para seleccionar al Equipo Técnico Operativo –ETO– se consultará a los Representantes del CPI por Provincias. A ellos se les solicitará que presenten diferentes propuestas para ser evaluadas. Se seleccionará un Equipo Técnico Operativo –ETO– por provincia (INAI, pp. 28).

Mientras esto se realizaba, la DAG, a través del ministro del área, reclamaba ante el INAI la exclusividad de su participación en la organización del cuerpo técnico y la realización de los trabajos. Como solución salomónica, el INAI decidió reconocer dos representantes indígenas y un ETO organizado por la DAG, pero también proceder a la organización de un equipo centralizado (es decir, con un ETO conformado por profesionales designados por el propio INAI) para el reconocimiento territorial de situaciones que consideraba, a causa de los reclamos de los guaraníes afectados, como problemáticas y urgentes.

Tal fue el caso de Alecrín, una unidad de asentamiento de considerable antigüedad en el área y que venía sufriendo el hostigamiento de un propietario lindero, quien reclamaba como suyos sectores importantes que la comunidad ocupaba con sembrados, cementerios, y otras actividades y sitios. Se trata de un caso paradigmático, porque ante las acciones de intimidación para las cuales el reclamante, un importante poseedor de tierras en la provincia, logró incluso la participación policial en un operativo que fracasó gracias a la movilización de los habitantes de Alecrín y de otras localizaciones cercanas la comunidad obtuvo una medida cautelar sobre 3.500 ha. En el relevamiento técnico, por otro lado, se ha estimado que el territorio comunitario estimado conforme a los parámetros indicados por el INAI en su reglamentación, es de 14.156 hectáreas.

Otra situación considerada de urgencia y problemática involucró a tres unidades de asentamiento en el Valle del Cuñá Pirú, en el centro de la provincia: Yvy Pyta, Kapi'i Poty y Kaaguy Poty,<sup>4</sup> compuestas por familias que mantienen un largo conflicto con la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), iniciado en 1992 y recientemente judicializado al fracasar las múltiples reuniones de negociación y búsquedas de consenso. El largo conflicto y las tensiones que terminó generando a nivel interno, condujeron a una ruptura entre estas unidades, ligadas sin embargo por el parentesco y la antigüedad de la ocupación. Como resultado, sólo las dos primeras aceptaron colaborar con el equipo centralizado, de modo que finalmente el INAI dispondrá al finalizar el operativo, de tres carpetas diferentes, cada una de las cuales conteniendo lo que las respectivas familias consideran sus territorios efectivamente ocupados, reforzando así la política de desestructuración de los grupos familiares producto de las presiones externas, los "amigables negociadores" que fueron interviniendo en los últimos veinte años y los resentimientos entre los líderes a causa de las sospechas de negociaciones secretas para obtener una mejor posición en los reclamos.

Menudo será el conflicto legal que surgirá en este caso, ya que el personal del INAI actuó por ignorancia o indiferencia ante la acción colectiva de reconocimiento de posesión y propiedad con la correspondiente delimitación de su territorio interpuesta ante la justicia federal hace ya tres años, y según la cual las tres comunidades mencionadas han solicitado que se ordene la confección del título de propiedad único, sin desmembramiento alguno y con la escrituración correspondiente, además de un planteo indemnizatorio por daños y perjuicios colectivos.

Las tareas de relevamiento en el Valle tienen además un ingrediente adicional. En una reunión mantenida en oficinas de la representación local del INAI con sede en Posadas, y en vistas de que los señores Vallejos y Duarte, ya mencionados –reclamando su condición de representantes legítimos de las comunidades– exigían la participación del equipo que estaba conformando la Universidad Nacional de Misiones; se acordó que al menos un miembro se incorporara al equipo centralizado en las tareas a realizar.

Suponiendo un ambiente de camaradería de trabajo, este técnico facilitó a los contratados por el INAI sus propios equipos de GPS, sus datos sobre relevamiento catastral en la zona y toda una serie de indicaciones en vistas de su larga experiencia en trabajos de relevamiento territorial. Abandonado a su suerte, tuvo que cubrir de su bolsillo los gastos de traslado y hotel, y fue totalmente ignorado en las etapas de redacción de los informes, a pesar de que desde Buenos Aires se le reclamaba telefónicamente y de manera perentoria la entrega de toda información que hubiera relevado durante esos días. Ese fue el único contacto y la única y desagradable experiencia de la Universidad Nacional de Misiones con el INAI y sus funcionarios, a pesar de la forma en que se les había encomendado la tarea por parte de los representantes indígenas mencionados.

Conviene en este punto recordar que, según el Instructivo del INAI ya comentado, la Coordinación General del Programa debía articular y promover las acciones que fueran menester con el CPI, los institutos aborígenes provinciales, las Universidades nacionales, las entidades nacionales, provinciales y municipales, las organizaciones indígenas y las organizaciones no gubernamentales (INAI pp. 26, que reproduce en parte el artículo 3° de la Ley 26160).

La ausencia de las universidades nacionales con sede en las provincias argentinas objeto de aplicación de la Ley 26160 es notable (se exceptuaron del relevamiento Corrientes y San Luis), si se toman en cuenta los datos publicados por el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA) en mayo de 2011. En el análisis de la composición de los ETO surge la siguiente distribución:

- Compuesto por unidades del gobierno provincial (7 casos):  
Jujuy: Secretaría de DDHH; Salta: Instituto Provincial de Pueblos Indígenas de Salta; Chaco: Instituto del Aborigen Chaqueño; Formosa: Instituto de Comunidades Aborígenes; Santa Fe: Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos; Mendoza: Secretaría de Derechos Humanos; Río Negro: Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas; Santa Cruz: Secretaría de Derechos Humanos.

- Compuesto por personal de las universidades nacionales de la región (5 casos): Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán; Santiago del Estero: Universidad Nacional de Santiago del Estero; Neuquén: Universidad Nacional del Comahue; Chubut: Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.<sup>5</sup>
- Equipo centralizado (INAI) (7 casos): Catamarca; La Rioja; Entre Ríos; Córdoba; San Juan; La Pampa; Tierra del Fuego.
- Equipos mixtos (2 casos): Buenos Aires: INAI y Universidad Nacional del Sur; Misiones: INAI y Dirección de Comunidades Guaraníes (DAG).

En un Informe de la Auditoría General de la Nación del año 2012, y sobre la base de una auditoría hecha al INAI acerca de los sistemas de control para la evaluación y seguimiento del Programa 16 denominado "Atención y Desarrollo de Comunidades Indígenas" durante el ejercicio 2010, se lee que:

El Relevamiento está a cargo de la Dirección de Tierras del INAI con la asistencia técnica de la Universidad Nacional de Lanús, que se encarga de las actividades de coordinación general y el monitoreo de las acciones de los organismos provinciales que llevan adelante el programa y de la administración de los fondos adicionales que prevé la mencionada Ley 26554 (como se recordará, la ley que prorroga hasta el año 2013 la ejecución de la Ley 21060 de Emergencia Territorial).

Del mismo informe surge que el INAI había firmado un convenio con la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) ya en el año 2007 y dentro del marco de la Ley 26160. En una versión resumida de dicho informe, se consigna que:

Al inicio del de su ejecución se transfirieron a la Universidad \$ 5.162.290.- en tres cuotas. En el año 2009 se aprobó una *adenda* al convenio que extiende el plazo de ejecución hasta el 31/05/09 y asigna una suma adicional de \$1.329.339. Luego en el año 2010 se firma un nuevo convenio específico para continuar con las tareas extendiendo el plazo para su finalización por 24 meses con un monto total de \$15.594.480. Este convenio específico tiene por objetivo el relevamiento técnico, jurídico y catastral de las comunidades y de las tierras que ocupan. Tal como se mencionó anteriormente, la Universidad es la responsable de la operatoria, designación y contratación del personal profesional y no profesional.

Entre las varias observaciones que destaca la auditoría, se menciona que: "no se garantiza el cumplimiento efectivo de la normativa legal y reglamentaria vigente para la Administración Pública en lo referente al tema de las contrataciones de recursos humanos y de bienes y servicios que realiza la Universidad".

Es notable entonces que, sobre el conjunto de provincias en las que debía realizarse el relevamiento, sólo en dos casos continuaban actuando universidades nacionales con base en la región sobre la que se realizaría el relevamiento para fines de 2011. En nueve casos trabajaban los llamados "equipos centralizados", conformados por personal que seguramente había sido contratado por la aplicación de los mencionados convenios generales y específicos con la Universidad Nacional de Lanús, y finalmente, en 8 casos actuaron equipos provinciales (en el caso de Misiones dividiendo tareas con un equipo centralizado).

Volviendo al informe de la AGN, se destacan dos importantes observaciones: las notables demoras en el cumplimiento de las tareas, lo que en otros términos puede expresarse como ineficacia de los ETO gubernamentales (a nivel provincial o nacional), y la falta de rendiciones o rendiciones insuficientes de los fondos asignados para las mismas. El caso de Misiones, aunque no el único, es flagrante en este sentido: para sus ETO provinciales había recibido la suma de \$1.152.000 pero no había rendido un solo centavo a la fecha de realización de la auditoría.

En relación con el primer punto, en Misiones y sobre las noventa y tres unidades de asentamiento que el Proyecto Internacional Guaraní Reta había detectado promediando el año 2008, se habían relevado, a noviembre del año 2011 y conforme a las disposiciones de la Ley 26160, quince de ellas: Alecrín, Mbokajaty, Valle del Cuñá Pirú (Yvy Pytá; Kapi'í Poty), Kaatimí, Tacuaral, Tava Mirí, Kokuereí, Pindoty í, Aguaráí Miní, Aguaí Poty, Ysyry, y en la reserva de Biosfera Yaboty las siguientes: Tekoá Ymá, Kapy'í Ivaté y Itaó Mirí.

A este magro cumplimiento (16% del total de comunidades) se le suma el antojadizo criterio –ya anunciado arriba para el caso de las comunidades del Valle del Cuñá Pirú– de la confección de carpetas por “comunidad” sobre territorios compartidos en gran medida por tres de ellas, inicialmente involucradas en la situación de “urgencia”, según criterios del INAI. Lo mismo ocurrió con muchas otras que se localizan en todas las direcciones pero ligadas por ese gran corredor ambiental y paisajístico que se extiende en el centro de la provincia.

Hay otra importante objeción a hacer en cuanto a la participación protagónica, en la organización de los ETO, por parte de las agencias indigenistas gubernamentales en al menos 8 provincias. Sería una gran ingenuidad obviar la extrema dramaticidad y el recurso a la violencia que han tenido en los últimos años los conflictos por la tierra involucrando a pueblos indígenas y a supuestos propietarios, contando estos últimos con el apoyo a sus reclamos de las fuerzas de seguridad, miembros del poder judicial y los medios locales de comunicación, formando una opinión pública contraria a la defensa de los derechos indígenas.

Ante esta situación, poner en manos de los organismos gubernamentales provinciales la delicada tarea de verificar junto a las comunidades y según los datos provistos por éstas, la ocupación tradicional mencionada en la Constitución Nacional, cuando en otras dependencias de las mismas provincias se generan mecanismos o disposiciones destinadas a denegar tales pretensiones, sólo puede deberse a una ingenuidad notable o a una hipocresía no menos monumental.

Como se recordará, el artículo 2° de la Ley 26160 reza: “Suspéndase por el plazo de la emergencia declarada, la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras contempladas en el artículo 1°” (es decir las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias de nuestro país).



A pesar de esta reserva taxativa que debería impedir cualquier acto en este sentido desde fines del año 2006, durante el período de vigencia de esta ley se verificaron en Misiones nuevos actos de desalojo, sin intervención de la DAG en apoyo a las comunidades amenazadas, además del caso de Alecrín, ya mencionado arriba. Uno de ellos afectó a las familias localizadas en Mbokajaty (San Ignacio), con personal policial acompañando a un presunto propietario de la tierra. Otro caso se verificó en Ysry, con cercado por parte de un propietario lindero del arroyo en el que se acopian de agua las 18 familias, así como destrucción de casas, sembrados e intimidación a los niños y mujeres con disparos de armas de fuego por parte de personal de ese establecimiento. La comunidad decidió presentar el reclamo judicial en el mes de septiembre, a la vez que reclamó al INAI el urgente reconocimiento de sus territorios.

Los informes que periódicamente pone en circulación el equipo jurídico del EMIPA consignan, además de los mencionados, otros casos: en el Alto Uruguay, las aldeas Arachá Poty, Takuaruchú, Kapií Yvaté y Tekoá Ymá denunciaron en reiteradas oportunidades ante las autoridades provinciales sobre las tareas de desmonte, aparentemente autorizadas en algunos casos por el Ministerio del ramo, identificando al menos a dos de ellas: las empresas Moconá S.A. y Harriet S.A. En los meses previos al relevamiento territorial, la comunidad de Tekoá Ymá sufrió la presencia de grupos de intrusos marcando árboles para el desmonte. El caso es especialmente grave, ya que Tekoá Ymá, al igual que las restantes, se encuentra en plena Reserva de Biósfera Yaboty, con un reconocimiento de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) que, obviamente, requiere especiales cuidados y tratamientos del ecosistema, con compromiso de control gubernamental; tema sobre el que volveremos más adelante, al considerar el tratamiento que se ha hecho en Misiones de la Ley de Bosques.<sup>6</sup>

Fueron también afectadas por intentos de desalojo las familias que componen la comunidad de Ka'á Kupé, presionada por la empresa CARBA S.A. En la misma región, Tekoá Porá y Guaraní han sufrido el desmonte de los sucesivos titulares registrales: Papel Misionero y Banco Macro. En cercanías de la localidad de San Pedro la comunidad Tekoá Arandú o Pozo Azul no sólo ha sufrido el saqueo de sus montes, sino que además su cacique fue incriminado como responsable del apeo ilegal, en un intento frustrado de la DAG por destituirlo, ya que se contaba entre los líderes comunitarios críticos al desempeño del organismo provincial y de su titular.

La cuestión de la tierra indígena en Misiones, como en otras provincias, remite al estado de la cubierta boscosa y particularmente a la conservación de áreas de monte nativo, que han sido tradicionalmente el ambiente en el que se ha desarrollado la sociedad guaraní y que, en buena parte, constituye aún el ideal de un estilo de vida autónomo para la mayoría de sus miembros. Esto no implica que en los debates internos se exprese la aceptación de modalidades de incorporación de aspectos de la cultura occidental que consideran igualmente inevitables: se refieren, en este caso, al alcance y modalidades de políticas públicas en materia de salud, educación, incorporación tecnológica, acceso de los

jóvenes a estudios universitarios, conocimiento de los resortes jurídicos y administrativos para la defensa de lo que consideran sus derechos colectivos, etcétera.

En el relevamiento realizado para el Proyecto Guaraní Retá, ya mencionado, se detectó que en la gran mayoría de los casos, las unidades residenciales procuraban establecerse en proximidad de áreas boscosas nativas (aún cuando estuvieran degradadas por la explotación forestal). Bastante por debajo de este primer grupo (65% del total), el 13% de las unidades residenciales se encontraban en ese momento en áreas recientemente alteradas por la reforestación. Otro 12% se había instalado en proximidad de las zonas a las que accedían al mercado de trabajo rural transitorio; zonas de cultivos perennes, de los cuales los que siguen convocándolos son el de la zafra yerbatera y el de la realización de actividades de escasa calificación, tales como carpidas, etcétera. El 4,3% se encontraban localizados en áreas periurbanas (especialmente en proximidades de la localidad de San Ignacio) y sólo un 2,2% en áreas en las que predomina el cultivo del tabaco. Debe recordarse aquí que la expansión del área tabacalera se ha producido en zonas boscosas fiscales y, más recientemente, en propiedades privadas de gran extensión destinadas a la explotación selectiva de maderas nativas. Esta penetración del frente tabacalero en áreas de propiedad privada ha generado importantes conflictos y debates en la sociedad misionera, expresada en proyectos de legislación y en los medios de comunicación masivos. Por otro lado, ha incentivado la retirada de esas zonas conflictivas por parte de las comunidades indígenas.

En síntesis, la localización de los asentamientos guaraníes actuales en buena medida representa las modificaciones en los usos de la tierra en Misiones en los últimos treinta años, en una etapa que puede considerarse de transición hacia alteraciones más drásticas, y la expresión de las respuestas guaraníes colectivas a estos fenómenos, en un modelo de ocupación espacial que procura aún instalar sus viviendas en las cercanías del bosque nativo y en sus zonas escasamente explotadas y relativamente aisladas.

Dentro de los factores que permiten diseñar escenarios futuros en relación con la distribución de la tierra y el futuro de los remanentes de bosque nativo, podemos mencionar los siguientes: ampliación de las áreas forestales y ganaderas en detrimento de la agricultura familiar; crecimiento de la foresto-industria; concentración de la tenencia de la tierra y su extranjerización, especialmente por parte de la industria forestal y productora de pasta celulósica; aumento en el ritmo de explotación del monte nativo y su reemplazo por especies implantadas de rápido rendimiento; crecimiento de la industria turística ligada a la observación de la naturaleza y eventualmente al "turismo científico" en las zonas reservadas de monte nativo.

Paradójicamente, estas tendencias aumentan el deterioro de los cursos de agua superficiales, como consecuencia de la tala indiscriminada y la contaminación del agua dulce superficial y subterránea por el uso de agrotóxicos en la producción tabacalera minifundista y la foresto-industria extensiva. Para la producción familiar clásica en Misiones, estos factores, combinados con la caída de los precios de sus productos tradicionales (especialmente de la yerba y del té), han incidido en el abandono progresivo de las explotaciones pequeñas

y medias y en el incremento de la migración rural-urbana. Este último fenómeno, como hemos señalado más arriba, comienza a alcanzar también a las familias guaraníes que optan por radicarse en ciudades y pueblos.<sup>7</sup>

En este contexto, la Provincia de Misiones afrontó el tratamiento de la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26331.

La sesión en la que se trató el tema estuvo particularmente urgida por el inminente vencimiento del plazo fijado por la normativa nacional para acceder al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, objeto del Capítulo 11. Sancionada el 28 de noviembre de 2007, daba el plazo de un año a partir de esa fecha para que cada jurisdicción realizara el ordenamiento de bosques nativos existentes en su territorio, conforme a los criterios provistos por la misma ley (capítulo 9, artículo 2). El incumplimiento del plazo implicaría la prohibición absoluta de autorizar desmontes o cualquier otra forma de uso y/o aprovechamiento del bosque nativo (artículos 7 y 8). Sin embargo, el decreto reglamentario se aprobó recién en el año 2009, por lo que se extendieron los plazos para las adhesiones provinciales al nuevo régimen.

Sucintamente, la Ley Nacional en su artículo 9 requería un mapeo participativo de las zonas de bosque nativo distinguiendo tres categorías de conservación: la categoría I debía delinear en color rojo los sectores de muy alto valor de conservación que no deberían transformarse e incluiría:

áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.

La categoría II, identificada por el color amarillo, definía sectores medianamente degradados pero con potencialidades de recuperación, los que permitirían “ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica”. Finalmente, los sectores de monte nativo con bajo valor de conservación y disponibles en consecuencia para su transformación total o parcial, serían clasificados como de categoría III e identificados por el color verde.

El tema fue debatido en la sesión del 2 de septiembre de 2010, con la presentación de la zonificación realizada en el seno de la Comisión con la colaboración técnica de diferentes organismos provinciales, y en su transcurso fue sancionada la Ley XVI N° 105 “Ordenamiento de Bosques Nativos”. Durante el transcurso de los debates, varios diputados se refirieron a la dificultad con la que habían tropezado para instrumentar el requisito de participación, en algún caso aludiendo a la urgencia que requería el tratamiento en vistas a presentarse dentro de los tiempos previstos (que incluyeron excepcionalmente una extensión del plazo para la Provincia de Misiones) a efectos de reclamar la participación provincial en el Fondo Nacional mencionado arriba. De hecho, la modalidad de participación se tradujo en reuniones celebradas entre los legisladores miembros de la Comisión que trataba el tema y diversas organizaciones sociales.<sup>8</sup>

El procedimiento y la zonificación resultante no satisficieron a muchas de las organizaciones ecologistas y tampoco a las comunidades guaraníes. Un punto muy llamativo del mapeo presentado y aprobado es que la Reserva de Biósfera Yaboty aparece como Categoría II, o de mediano valor de conservación, habilitada para proyectos de bajo impacto tales como el turismo de aventuras o el turismo científico. Ante esto, el equipo jurídico de EMIPA, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales y personalidades destacadas de la provincia y del resto del país, interpuso un recurso de nulidad en sede administrativa, fundamentado en que esa gran mancha del mapa es lugar de residencia y ocupación de más de doce comunidades y que fue definida sin su consulta, la que venía solicitándosele al Sr. Gobernador desde agosto del 2008.

Reunidas en una asamblea a mediados del mes de agosto de 2010, a pocos días de la sesión legislativa mencionada, expresaron su disconformidad con la metodología adoptada, denunciando la omisión del mecanismo establecido por la Ley Nacional así como lo previsto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en relación con el consentimiento libre, previo e informado (CLPI).

La cuestión del CLPI tiene importantes antecedentes en materia de legislación internacional. Entiendo que su primera formulación es del año 1965, contenida en la Recomendación General N° XXIII del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CERD). La fórmula mencionada en el documento anterior está contenida en los artículos 6.2, 7 y 16.2 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes N° 169 de la OIT. En 1990 la fórmula fue incorporada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en sus "Estrategias y Procedimientos sobre Cuestiones Socioculturales relacionadas con el Medioambiente". En 1992 una variante de la fórmula fue incorporada en el texto de Convenios sobre Diversidad Biológica. También fue recomendado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2003, y en 2004 por el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y en el 2007 en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en los artículos 10, 11.2, 19, 28.1, 29.2, 32.2.

A manera de ejemplo sobre las materias a las que se refiere la fórmula, este último artículo e inciso expresan:

Artículo 32. 2: Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

Como se observa, el reclamo de las comunidades firmantes del documento citado arriba se respaldaba en importantes antecedentes internacionales, y de todo ese conjunto al menos está fuera de toda discusión y objeciones en contrario el hecho de que la Argentina haya suscripto la Declaración de Naciones Unidas del año 2007.<sup>9</sup>

Para la presentación del último tema de esta ponencia, sin embargo, es importante recordar que en el año 2000 la Comisión Mundial de Presas incorporó la fórmula del CLPI después de constatar las experiencias conflictivas y daños producidos a muchos pueblos indígenas y minorías étnicas en el proceso de planificación y construcción de grandes represas. Diez años más tarde encargó una revisión temática sobre Presas, Pueblos Indígenas y Minorías Étnicas, concluyendo en una recomendación que reafirmaba la importancia de este procedimiento.

En el caso de Misiones son al menos tres las represas, construidas o a construir, que involucran la afectación de porciones territoriales utilizadas por las comunidades indígenas. Es conocido el caso de la Represa Hidroeléctrica de Yacyretá, que ha afectado a las poblaciones ubicadas sobre la ribera del Río Paraná y sus afluentes; al norte de ésta, se ha planteado la represa binacional de Corpus, hasta ahora en suspenso, y que mereció el voto negativo de un 88% de los votantes misioneros en el plebiscito celebrado el 14 de abril de 1996. Sobre el Río Uruguay se planea el emplazamiento de la represa binacional de Garabí. En ninguno de estos casos se atendió al requisito de CLPI recomendado por la Comisión Mundial de Presas, que debió alcanzar no sólo a la población indígena sino al conjunto de los habitantes de Misiones. Para el caso del pueblo indígena, como se ha señalado, están en vigencia todas las anteriores recomendaciones y convenios arriba señalados.

El listado de localizaciones directamente afectadas por dicha represa, según datos que me suministraran directivos de la Entidad Binacional Yacyretá advirtiéndome que eran incompletos, y que sigue a continuación, ha sido combinado con los datos de población relevados durante el proyecto de investigación Guaraní Retá, al que nos hemos referido al comienzo de esta presentación.

Afectación por la represa. Información Yacyretá a enero de 2009.

Kokuerei, San Ignacio, 7 familias.

Ivy Poty, San Ignacio, 10 familias.

Katupiri, San Ignacio, 32 familias.

El Pocito, Capioví, 25 familias.

Marangatú, Cuñá Pirú. 17 familias.

Comunidad Tabay, Pto. Leoni, 34 familias.

Tekoa Mirí, Oro Verde, 18 familias.

El listado provisto informalmente por la entidad no incluía las siguientes comunidades:

Pindoty'i, San Ignacio, 4 familias.

Mbokajaity, San Ignacio, 2 familias.

Perutí, 40 familias.

En cuanto a la represa de Garabí, según informes extraoficiales que diseñan el área de afectación, el listado complementado con los datos de población según nuestro relevamiento del año 2008 indica lo siguiente, para 22 localizaciones directamente alcanzadas:

Jaboty Mirí, 18 familias.  
Takuaruchu, 6 familias.  
Kuri, 12 familias.  
Yriapy, 12 familias.  
Jejy, 31 familias.  
Pindó Poty, 22 familias.  
Tarumá Poty, 6 familias.  
Paraje Mandarina, 3 familias.  
Caramelito, 5 familias.  
Yvyraity, 3 familias.  
Ka'ágwy Mini, 4 familias.  
Ygua Pora, 6 familias.  
Antonio Martínez, sin datos.  
Ara Poty, 4 familias.  
Chafariz, 14 familias.  
Guiray, 17 familias.  
Saracura, 10 familias.  
Pino Poty, 4 familias.  
Tamanduá, 6 familias.  
Pindoty (¿Pindo Poty?), 22 familias.  
Ojo de Agua, 11 familias.  
Yaka Mirí, 8 familias.

En síntesis, y siempre tomando como referencia los datos demográficos del año 2008, las represas Yacyretá y Garabí afectarían a 29 localizaciones (el 32% de las relevadas en aquel año) y al menos a 227 familias.

Hasta ahora hemos mencionado en este trabajo a los asentamientos guaraníes de dos maneras: como comunidades y como asentamientos.

“Comunidades” es una terminología que deriva del modo como se ha organizado el reconocimiento de los pueblos originarios en el INAI y en los organismos provinciales, creando el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI), que tiene la facultad engañosa de presentar a los diferentes asentamientos como réplicas de procesos autónomos de definición de estilos de convivencia y comensalidad.

Como se advierte en el párrafo anterior, también hemos utilizado el término “asentamientos”, para destacar el carácter exógeno de los factores que inciden en el traslado y a menudo fragmentación de las unidades familiares: presiones implícitas o explícitas y claramente agresivas para el abandono de sus lugares tradicionales, deforestación del monte nativo e implantación de nuevas especies con rápido crecimiento y rentabilidad en el proceso industrial posterior, trazado de rutas y caminos, puentes, etcétera, extensión de la frontera agraria y en especial del minifundismo tabacalero, entre otras.

A pesar de estas presiones, hemos hecho notar que, sin embargo, esos grupos familiares en conjunto o disgregados en unidades menores tienden a reinstalarse en áreas donde aún restan remanentes de bosque nativo en diferentes estadios de degradación, y en las que reconocen rasgos de anteriores ocupaciones de sus antepasados de generaciones previas. En los últimos informes de investigación hemos optado por utilizar el término de "unidades de residencia" o "unidades residenciales", a sabiendas que este término tampoco es satisfactorio para describir las nuevas localizaciones y reconociéndole el único mérito de romper con las designaciones más o menos rutinarias y oficializadas.

La idea de comunidad, al estilo del criterio del RENACI y de las formas como se está produciendo el relevamiento indicado por la Ley 26160, que asimismo está presente en los dos listados incluidos arriba, carga con el indeseable efecto de suponer que las unidades territoriales son también unidades de organización social exclusivas y excluyentes, y que los núcleos residenciales hacen uso de espacios mensurables alrededor de las porciones del territorio sobre el cual levantan sus viviendas. Semejante idea está muy lejos de la realidad y de cualquier intento serio de aproximación al modo como es reconocido y utilizado el espacio por parte de las familias guaraníes.

En el caso de las familias que han sido afectadas o que serán alcanzadas por la nueva represa, el criterio que introduce la noción burocrática de "comunidad" implica que la pérdida del control ambiental y de sus beneficios alcanza exclusivamente a los que se encuentran en las áreas inundables. Subrepticamente, se contrabandea el supuesto de que cada una de esas unidades ejerce una suerte de propiedad, colectiva pero de alcance "corto", esto es, restringida al conjunto de personas que en el momento dado del registro, censo o acta, conviven en una localización residencial compartida. La modalidad adoptada para el reconocimiento territorial, a su vez, introduce la idea de un límite o frontera entre la porción "n" de espacio ocupado por una de esas unidades, y la porción "l", adyacente y limitada, ocupada por otra unidad registral.

Ninguno de estos supuestos es correcto, ya que las formas de apreciación y uso de los espacios es en gran medida compartida por un conjunto muy amplio de familias en áreas extensas y con líneas difusas o extremadamente porosas de delimitación.

Si el equívoco es grave cuando preside el levantamiento de información por parte de los equipos técnicos convocados para la aplicación de la Ley 26160, aumenta su irracionalidad cuando se lo utiliza para estimar el número de familias expuestas a la inundación de las áreas donde residen actualmente. En este último caso, la desaparición de microambientes diferenciados y la ruptura de los delicados equilibrios sobre los que reposa la reproducción de las especies de todo tipo, de los paisajes y de los estilos de interpretación cultural; amenaza a una extensión mucho mayor que el área directamente afectada y, en consecuencia, a las familias guaraníes de las generaciones presentes y venideras.

En semejantes contextos, no es raro que el tema de la instalación de mega emprendimientos como el de las represas sea manejado con el mayor sigilo en los círculos gubernamentales y financieros, así como no lo es tampoco que los investigadores formados

de las universidades nacionales y de los organismos de ciencia y técnica de nuestro país hayan sido descartados en la conformación de los equipos técnicos del INAI.

## NOTAS

<sup>1</sup> Ley 26160, de *Emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que ocupan las comunidades indígenas* (2006/2010) y 26554, que prorroga la vigencia de la anterior por un período similar de cuatro años (2009/2013).

<sup>2</sup> La expresión “mas de...” indica que en los dos rubros finales la DAG ignoraba realmente cuál era la extensión ocupada, así como no distinguía si se trataba de tierras fiscales o privadas; en este último caso, obviamente, tampoco quiénes eran los propietarios de las tierras donde verificaba la existencia de asentamiento guaraníes, en todos los casos designados como “comunidades” por ese organismo.

<sup>3</sup> Según el documento difundido por el INAI en 2007, “Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas. Ejecución de la Ley 26160”, pp. 28.

<sup>4</sup> A efectos de facilitar la lectura y la pronunciación se han sacrificado las normas de escritura del idioma guaraní, especialmente en lo que hace a la acentuación. Las palabras terminadas en “y” son también de acentuación aguda, ya que en esa lengua se comporta como vocal.

<sup>5</sup> Durante la exposición pública de esta ponencia, dos investigadoras pertenecientes a las dos primeras universidades nombradas y miembros del panel, manifestaron que recientemente sus respectivas universidades se habían eximido de seguir participando en la realización de esos trabajos.

<sup>6</sup> El 28 de febrero del 2012, en una reunión a la que concurren los líderes de las comunidades Tekoá Ymá, Ytaó Mirí y Kapi’í Yvaté, el representante de Moconá S.A., Nicolás Laharrague, el representante de la World Land Trust, Javier Jiménez Pérez, y la Arq. Viviana Rovira en su carácter de Ministra de Ecología y Recursos Naturales Renovables, en búsqueda de “un acuerdo en el que las partes se comprometen a trabajar respetando los derechos y la forma de vida tradicional guaraní, buscando tanto la conservación de la biodiversidad y, en general, del ecosistema selva paranaense, el cual posee su último bastión mundial en la Provincia de Misiones, siendo el Lote 8 una pieza vital en dicho sentido. Las partes valoran como positivo el desarrollo de actividades sostenibles de bajo impacto dentro de la Reserva de Biósfera Yaboty, aprovechando el entorno natural como atractivo”, según lo informara el periódico *El Territorio Digital* en su publicación del 29 Febrero de 2012 a las 11:31 hs.

<sup>7</sup> Estos datos proceden de los estudios realizados por la Lic. Laura Kostlin para sus tesis de Licenciatura y Maestría en Antropología Social (Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones), publicados en numerosos artículos y en su trabajo docente como adscripta a la materia Historia y Antropología Regional.

<sup>8</sup> Provincia de Misiones, versión taquigráfica del Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Representantes, 16ª Reunión, 14ª Sesión Ordinaria del día 2 de septiembre de 2010.

<sup>9</sup> Me parece importante incluir esta observación, en vistas a las reticencias y artilugios legales que objetan la plena aplicación del Convenio 169 en nuestro país, su carácter supra-constitucional y argumentos por el estilo.



## BIBLIOGRAFÍA

EQUIPO NACIONAL DE PASTORAL ABORIGEN (ENDEPA). 2011. *Advertencia sobre la inejecución de las Leyes Nacionales N° 26160 y 26554. Emergencia de la Posesión y propiedad comunitaria indígena*. Mayo de 2011.

GRÜNBERG, Gerog (Coord.). 2008. *Mapa Guarani Reta. Los pueblos guaraníes en las fronteras Argentina, Brasil y Paraguay*. Paraguay: AGR. En: [http://pib.socioambiental.org/files/file/PIB\\_institucional/caderno\\_guarani\\_espanhol.pdf](http://pib.socioambiental.org/files/file/PIB_institucional/caderno_guarani_espanhol.pdf)

## Documentos

Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC). 2006. *Encuesta Complementaria de Pueblos indígenas de los años 2004/2005*. Buenos Aires: INDEC.

INAI *Instructivo*.

Informe AGN

Ley Nacional N° 26160. "Emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras". *Boletín Oficial de la República Argentina* N° 31043, publicado el 29 de noviembre de 2006.

Ley Provincial de Misiones N° 2727. "Aborígenes - Dirección Provincial de Asuntos Guaraníes - Creación - Comunidades Guaraníes - Deroga Ley 2.435". *Boletín Oficial*, 27 de Diciembre de 1989