

La necesidad de crear un mecanismo interinstitucional para la implementación de la sentencia de la Corte IDH en el caso “Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat c. Argentina”.

Una oportunidad para saldar una deuda histórica con los pueblos indígenas de la Argentina

El 2 de abril de 2020 se hizo pública la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso “Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina”, cuya implementación —obligatoria para nuestro país— representa un enorme desafío para el Estado argentino (federal y la Provincia de Salta).

Ello, no sólo por ser el primer caso sobre derechos de pueblos indígenas contra la Argentina que llegó al tribunal regional de derechos humanos; sino, fundamentalmente, porque busca resolver un conflicto territorial de muchísimo tiempo (más de 30 años de litigio judicial e internacional) vinculado con un territorio muy extenso (643.000 hectáreas, aproximadamente) en el que hace décadas conviven más de 100 comunidades indígenas con familias criollas de distinta extracción social— en su mayoría, pequeños productores.

La historia del caso demuestra que sin la firme voluntad del Estado Nacional será imposible ejecutar la sentencia y, con ello, garantizar los derechos de las comunidades y cumplir con las obligaciones internacionales de la Argentina.

Desafíos jurídicos, políticos, económicos y de logística

La sentencia de la Corte IDH representa una oportunidad para abordar una deuda histórica en materia de propiedad comunitaria indígena en la Argentina que trasciende al caso concreto. Provee al Estado Nacional la chance de contar con una agenda propositiva de gran alcance simbólico y enorme impacto territorial, que incluye la garantía del acceso a la alimentación, al agua y al ambiente sano de las comunidades indígenas y criollas involucradas. En otros términos, es la oportunidad de generar una fuerte intervención de políticas inclusivas con justicia social que reparen años de injusticia e indiferencia hacia las comunidades originarias.

Al mismo tiempo, conlleva importantes desafíos en distintos frentes: jurídicos, políticos, económicos y de logística. En efecto, la sentencia dispone una serie de medidas complejas: desde el reconocimiento de la propiedad comunitaria de las tierras mediante un título único por las 400 mil hectáreas reclamadas; la implementación de las obras necesarias para la adecuada reubicación de 466 familias criollas que viven ahí hace muchos años; hasta la adopción de medidas urgentes vinculadas con la alimentación, acceso al agua, ambiente sano e identidad cultural de las comunidades.

En consecuencia, el cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH demandará un enorme trabajo de articulación entre distintas áreas ejecutivas del Estado federal (Secretaría de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Economía, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio internacional y Culto) y del Gobierno de la Provincia de Salta (Ministerio de Gobierno, Derechos Humanos, Trabajo y Justicia y su Secretaría de Derechos Humanos; Ministerio de Desarrollo Social y su Secretaría de Asuntos Indígenas, Unidad Ejecutora Provincial (organismo designado por la provincia para implementar en territorio su plan de adjudicación de tierras); Ministerio de Economía y Servicio Públicos; Ministerio de Infraestructura y Fiscalía de Estado). También requiere la articulación con representantes del

Congreso de la Nación y el Observatorio de Derechos Humanos del Senado, a fin de cumplir con las adecuaciones normativas exigidas.

A lo largo de los 20 años que demandó el trámite internacional, el Estado Nacional ha volcado importantes recursos económicos que no fueron bien canalizados por parte de la Provincia de Salta hacia el proceso en terreno. A la vez, la falta de adecuada articulación entre las autoridades nacionales ha determinado que se hayan financiado y acompañado diversos proyectos que, muchas veces, implicaron acciones contrarias a las obligaciones internacionales de la Argentina; por ejemplo, generando condiciones para perpetuar la presencia de familias criollas en territorio ancestral, en vez de las obras necesarias para su reubicación.

En este marco, es indispensable la puesta en marcha de un mecanismo formal interinstitucional y de un Plan o Programa de cumplimiento y seguimiento de la sentencia, en coordinación con la Secretaría de Derechos Humanos; organismo con competencia primaria ante los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos.

De este modo, resulta necesario generar las condiciones políticas, estructurales, financieras y operativas para dar adecuado cumplimiento de las obligaciones de la Argentina en los plazos ordenados por la sentencia y la aplicación de procedimientos respetuosos de los derechos participativos e informativos de las comunidades. Más aun teniendo en cuenta las probables resistencias y tensiones que pueden generarse con las autoridades de la Provincia de Salta, a la luz de la historia del caso. Para dicho propósito sería esencial contar con un Decreto Presidencial o Decisión Administrativa que establezca la institucionalidad necesaria para este mecanismo de cumplimiento y seguimiento, que garantice la coordinación y la articulación de todos los niveles del Estado.

Este espacio interinstitucional debería funcionar de modo permanente hasta el cumplimiento íntegro de la sentencia (en el plazo máximo de seis años), tener la capacidad efectiva de convocar y coordinar a las autoridades nacionales y provinciales involucradas, contar con los recursos presupuestarios necesarios para llevar adelante cada una de las medidas dispuestas por la Corte IDH y rendir cuentas periódicamente sobre los avances y el destino de los recursos.

En el Anexo se presenta una breve historia del caso y un punteo de las medidas concretas ordenadas por la Corte IDH en su sentencia.

ANEXO

- **Breve historia del caso**

Las comunidades indígenas víctimas de este caso pertenecen a los pueblos Wichí (Mataco), Iyjwaja (Chorote), Komlek (Toba), Niwackle (Chulupí) y Tapy'y (Tapiete) y están asentadas ancestralmente en los ahora ex lotes fiscales 55 y 14¹, ubicados en el departamento Rivadavia, en la Provincia de Salta, en el límite con Bolivia y Paraguay. Esta zona tiene una extensión total de 643.000 hectáreas en la región denominada "chaco semiárido" del Gran Chaco Sudamericano que ocupa parte de la Argentina, Bolivia y Paraguay.

Se trata de 132 comunidades indígenas que comprenden alrededor de 2000 familias y aproximadamente 10 mil personas. Son agricultoras, cazadoras, recolectoras y pescadoras. Estas actividades hacen a sus costumbres y sus tradiciones y son fundamentales para su alimentación.

Al menos desde 1984, reclaman a las autoridades provinciales por la vulneración de su derecho al territorio ancestral, entre otros derechos fundamentales, a partir del asentamiento de numerosas familias criollas en ese territorio. Han sido víctimas de la degradación de sus tierras, formas de alimentación e identidad cultural por la falta de un título único de propiedad comunitaria sobre sus territorios; la presencia del ganado de familias criollas que deambula en masa sin restricciones; la tala ilegal y la proliferación de alambrados que interrumpen sus costumbres y el acceso a sus recursos naturales bajo, como mínimo, la plena tolerancia del Estado.

Frente a esta situación se han organizado y han constituido la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat que las nuclea en sus planteos al Estado argentino. Ante la falta de respuesta local, en 1998 interpusieron una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "CIDH" o "Comisión Interamericana"), con representación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

En paralelo al trámite internacional, las comunidades han mapeado por sí mismas su territorio y han llegado incluso a concretar acuerdos con parte importante de las familias criollas, para que su ganado pueda trasladarse fuera del territorio indígena.

En este sentido, para las comunidades indígenas siempre estuvo claro que cualquier solución a la distribución de tierras implicaba dar también una respuesta a las familias criollas que se encontraban en el territorio ancestral. De allí que, mediante actas celebradas en 2007, Lhaka Honhat acordó con la Organización de Familias Criollas la superficie del territorio ancestral que le correspondería a los pueblos indígenas, la que quedaría para reubicar a las familias criollas que fuera necesario relocalizar, y cuáles serían los criterios que se aplicarían en la distribución territorial.

El territorio total de los lotes es de aproximadamente 643.000 hs. De ese total, 113.000 siempre estuvieron libres de reclamo indígena, por lo que los criollos podrían trasladarse sin mayor obstáculo a esa parte. A su vez, de las familias criollas que cumplan con los requisitos para ser considerados "con derecho" a una propiedad, podrían quedarse aquellas que vivan en

¹La referencia a "ex lotes fiscales 55 y 44" responde los efectos del Decreto 1498/2014 por el que el Gobernador de la provincia de Salta dispuso "transferir los lotes fiscales a las comunidades indígenas y familias criollas que los habitan históricamente". Se creó así un condominio entre indígenas y criollos.

zona libre de reclamo indígena o, incluso, algunas otras que aun habitando en territorio indígena se queden con consenso con las comunidades.

Con estos acuerdos, las comunidades indígenas decidieron ceder 130.000 hectáreas de su uso tradicional (conforme surgió del proceso de mapeo, que indicó un total de alrededor de 530,000 hectáreas) a los criollos, y entonces, continuar reclamando un título único por 400.000. Así, de un total de 643.000 hectáreas, 400.000 corresponderían a las comunidades indígenas y 243,000 a los criollos.

A pesar de todos los esfuerzos de las comunidades, la posición de las autoridades provinciales y federales ha sido oscilante a lo largo de los años y no ha acompañado adecuadamente el proceso en terreno.

En general, las autoridades provinciales se mostraron absolutamente reacias a los planteos de las comunidades, al punto tal de impulsar un referéndum sobre el derecho de las comunidades y el parcelamiento del territorio ancestral. La falta de respuesta estatal determinó que, en 2012, la CIDH dictara su informe de fondo en el caso, en el que declaró la violación de los derechos de las comunidades y dispuso las reparaciones correspondientes.

A pesar de la resistencia de la provincia, durante la gestión de Martín Fresneda en la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, el Estado Nacional impulsó —junto a la Comisión Interamericana— una estrategia de diálogo con la provincia, las víctimas y su representación que, por primera vez, generó ciertos avances en la delimitación del territorio y el dictado de algunas normas jurídicas —en particular el Decreto 1498/2014— que reconocieron los derechos de las comunidades. Así quedó clara la plausibilidad de cumplir con las obligaciones internacionales en juego, de existir voluntad política, recursos suficientes y adecuada coordinación institucional.

Este proceso se vio interrumpido con el cambio de gestión de gobierno a fines de 2015, por lo que, ante la falta de un curso de acción concreto que garantizara el goce efectivo y material de los derechos de las comunidades, a principios de 2018, la CIDH decidió que el caso debía elevarse a la Corte IDH.

Fue en este marco que la Corte IDH dictó la sentencia a principios de 2020 condenando a la Argentina por la violación del derecho de propiedad comunitaria. Además, determinó, entre otras cuestiones, que el Estado violó los derechos a la identidad cultural, a un medio ambiente sano, a la alimentación adecuada y al agua, a causa de la falta de efectividad de medidas estatales para detener actividades que determinaron su lesión, respecto de las comunidades indígenas.

Al día de hoy, el territorio presenta escasos avances en su demarcación, no existe aún el título único reclamado y no se han realizado las obras de infraestructura comprometidas (pozos de agua, cerramientos para el ganado, pasturas, entre otras acciones principales) para la reubicación de las familias criollas fuera del territorio ancestral. En concreto, de un total de 466 familias criollas que deben relocalizarse, sólo dos (2) han completado íntegramente este proceso. O sea, menos del 1% del total. Es así que el ganado, la tala ilegal y los alambrados siguen representando una ferviente amenaza al presente y futuro de estos pueblos.

- **Medidas ordenadas en la sentencia de la Corte IDH**

Para reparar las violaciones determinadas, la Corte dispuso que:

- El Estado deberá, con la mayor celeridad posible y en un *plazo máximo de seis años*:

-Concluir las acciones necesarias a fin de delimitar, demarcar y otorgar un título que reconozca la propiedad de las 132 comunidades indígenas sobre su territorio. El título debe ser único, es decir, uno para el conjunto de todas las comunidades y relativo a todo el territorio, sin perjuicio de los acuerdos de las comunidades sobre el uso del territorio común.

-Hacer efectivo el traslado de la población criolla—y en particular de su ganado— fuera del territorio, a través de la realización de las obras de infraestructura necesarias y el impulso de mecanismos específicos que promuevan, sobre todo, los traslados voluntarios (evitando desalojos compulsivos durante los primeros tres años).

-Remover de las tierras indígenas los alambrados que interrumpen su forma de vida tradicional.

- El Estado también deberá abstenerse de realizar actos, obras o emprendimientos en el territorio indígena, sin la previa provisión de información a las comunidades indígenas víctimas, así como de la realización de consultas previas adecuadas, libres e informadas, de acuerdo a pautas señaladas en la Sentencia.

- La Argentina deberá implementar una serie de medidas para dar respuesta a la emergencia sanitaria y la contaminación que sufren las comunidades, con motivo de la interferencia que sufrieron en el modo tradicional de alimentación y en el acceso al agua, producidas por actividades ajenas a sus costumbres tradicionales (por ejemplo, por la presencia de ganado, por los alambrados, la deforestación, etcétera). En tal sentido, en un *plazo de 6 meses* deberá:

- Presentar un plan (elaborado en diálogo con las comunidades) que identifique las situaciones críticas de falta de acceso a agua potable o alimentación y que determine las acciones que realizará y el tiempo en el que serán ejecutadas.

Y en el *plazo de un año* deberá:

- Elaborar un estudio en el que establezca acciones que deben instrumentarse para la conservación de aguas y para evitar y remediar su contaminación; garantizar el acceso permanente a agua potable; evitar que continúe la pérdida o disminución de recursos forestales y procurar su recuperación, y posibilitar el acceso a alimentación nutricional y culturalmente adecuada.

- El Estado también deberá crear un Fondo de Desarrollo Comunitario e implementar su ejecución en un *plazo no mayor a cuatro años*.

- El Estado deberá publicar la sentencia en medios gráficos y radiales, incluso en idiomas indígenas, en un plazo de 6 meses.

A su vez, como medida de no repetición, la Corte IDH estableció que el Estado federal deberá adoptar, en un plazo razonable, medidas legislativas y/o de otro carácter para garantizar seguridad jurídica en el derecho humano de propiedad comunitaria indígena.

La Argentina debe presentar informes semestrales a la Corte IDH sobre las medidas adoptadas, en cumplimiento de la sentencia.