

Difundiendo los estándares para la protección de los DDHH de la CIDH
Ficha de Resumen

A. Datos generales

| | |
|---|---|
| 1. Nombre del caso | Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra), Argentina |
| 2. Nombre de la parte peticionaria | Asociación Lhaka Honhat Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) Centro por la Justicia y Derecho Internacional (CEJIL) |
| 3. Número de Informe | Informe No. 2/12 |
| 4. Tipo de informe | Informe de Fondo (Caso en la Corte IDH) |
| 5. Fecha | 26 de enero de 2012 |
| 6. Decisiones de la CIDH y/o la Corte IDH, relacionadas | Informe No. 78/06 (Admisibilidad) Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina (Sentencia de 6 de febrero de 2020) |
| 7. Artículos analizados | Convención Americana sobre Derechos Humanos Artículos analizados no declarados violados Art. 23 (en relación con las presuntas acciones estatales tendientes a debilitar a la Asociación Lhaka Honhat y su derecho de participación y petición) |

B. Sumilla

El caso aborda los reclamos planteados por las comunidades indígenas de la Asociación Lhaka Honhat para obtener un título de propiedad común sobre sus territorios ancestrales, asentados en los Lotes Fiscales Nos. 14 y 55 de la Provincia de Salta. En ese sentido, se analiza el desarrollo del proceso de negociación, los compromisos adquiridos por el Gobierno Provincial de Salta sobre la adjudicación del título de propiedad reclamado y los recursos planteados para la tutela y cumplimiento de dichos compromisos.

C. Palabras clave

DESCA, Propiedad, Protección judicial y garantías judiciales, Pueblos indígenas

D. Hechos

Los pueblos indígenas Wichi (Mataco), Iywaja (Chorote), Komlek (Toba), Niwackle (Chulupí) y Tapy'y (Tapiete) habitan la región del Chaco Salteño, en la provincia de Salta en Argentina.

Entre 35 y 50 comunidades indígenas, compuestas por estos pueblos, habitan la zona del Río Pilcomayo. Específicamente, se encuentran asentadas en los Lotes Fiscales No. 14 y 55, que abarcan aproximadamente 640.000 hectáreas. Dado su estilo de vida como pueblos nómadas y cazadores-recolectores, es común la variación del número de comunidades indígenas por la dinámica constante de fragmentación y fusión comunitaria que los caracteriza. Estas comunidades recorren el territorio ancestral a lo largo de circuitos claramente definidos de conformidad con su tradición cultural, que dependen de la disponibilidad de recursos de subsistencia en los distintos momentos del año.

Los Lotes Fiscales No. 14 y 55 también son habitados por población no indígena o “criolla”, que tiene un modo de vida ganadero. Este ha degradado el hábitat natural de las comunidades indígenas; por lo cual, se han producido diversas tensiones y disputas en torno al uso de la tierra y el acceso a recursos naturales. Hasta el momento de emisión de este informe, los Lotes Fiscales eran propiedad de la Provincia de Salta; por lo que tanto ocupantes indígenas como no indígenas carecían de títulos de propiedad y eran considerados ocupantes de hecho. Los reclamos para lograr la titulación iniciaron en 1984, con el envío de una Declaración Conjunta por parte las comunidades indígenas de los Lotes No. 14 y 55, en la que pedían la entrega del título de las tierras.

La CIDH identificó cinco fases en las negociaciones y reclamaciones sobre la obtención de los títulos de propiedad. La primera, entre 1984 y 1998, consistió en la adquisición y formalización de compromisos sucesivos de titulación única por el Gobierno Provincial. Durante esta etapa, el Gobierno Provincial emitió una serie de normas para lograr la adjudicación de la propiedad colectiva de las tierras reclamadas por las comunidades indígenas de los Lotes Fiscales Nos. 14 y 55. Estas, además de reconocer el derecho a la adjudicación de las tierras de forma colectiva, suspendieron la emisión de autorizaciones y la celebración de cualquier acto que implique concesión, hasta la entrega de los Títulos Definitivos a las Comunidades Aborígenes y Criollas de los Lotes Fiscales No. 14 y 55.

En 1992, en el marco de esta fase, algunas comunidades indígenas que habitan los Lotes Fiscales formaron la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) con el propósito de obtener un título común y colectivo de propiedad territorial para todas las comunidades indígenas de los Lotes Fiscales No. 14 y 55. En 1993, de forma simultánea a las negociaciones y acciones para la adjudicación del territorio, el Gobierno Provincial tramitó una licitación pública para la construcción del puente internacional sobre el Río Pilcomayo, Misión La Paz – Pozo Hondo. Las comunidades indígenas no fueron informadas ni notificadas sobre el proyecto.

A pesar de los esfuerzos y protestas pacíficas, hasta 1998, no se había logrado la concreción de las promesas realizadas por el Gobierno Provincial y los decretos sobre titulación de las tierras ancestrales en los términos exigidos por las comunidades indígenas. Ese año, frente a los hechos citados, la Asociación Lhaka Honhat, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Centro por la Justicia y Derecho Internacional (CEJIL) presentaron una petición ante la CIDH, denunciando que el Estado de Argentina había violado los derechos de las Comunidades Indígenas de la Asociación Lhaka Honhat a las garantías judiciales, a la libertad de pensamiento y de expresión, a los derechos políticos, al derecho a la propiedad privada y a la protección judicial, reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH).

Tras la presentación de la petición, inició la segunda fase identificada por la CIDH. Esta ocurrió entre los años 1999 y 2005, y se caracterizó por la voluntad de parcelación de los Lotes Fiscales No. 55 y 14 por el Gobierno Provincial, y la oposición indígena, en simultaneidad con las negociaciones ante la CIDH. En este contexto, en noviembre de 1999, la Secretaría

General de la Gobernación de Salta emitió la Resolución No. 423/99, mediante la cual se ordenaba la publicación de edictos por 15 días para emplazar a todos quienes se consideraran con derechos sobre algunos terrenos del Lote Fiscal No. 55. Esta acción fue cuestionada por la Asociación Lhaka Honhat mediante un recurso administrativo de revocatoria, pero fue rechazado por la Secretaría General de la Gobernación. Ante ello, interpusieron un recurso jerárquico ante el Gobernador de la Provincia de Salta, que a junio de 2000 no había sido resuelto, por lo que no obtuvieron tutela. Asimismo, cabe señalar que mediante el Decreto No. 461 de diciembre de 1999, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Salta realizó adjudicaciones de parcelas dentro del Lote Fiscal No. 55 a algunos individuos y comunidades indígenas allí asentadas.

Entre los años 2000 y 2005, se llevó ante la CIDH un proceso de negociación para llegar a una solución amistosa, que contó con la participación del Gobierno Nacional, el Gobierno Provincial y la parte peticionaria. Este no logró arribar a un acuerdo. Tras ello, se inició de la tercera fase, en la que el Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Salta aprobaron la Ley No. 7352, que convocaba a un referéndum en el departamento de Rivadavia, en la provincia de Salta, para definir la entrega de tierras a los habitantes de los Lotes Fiscales No. 14 y 55. A pesar de los cuestionamientos judiciales realizados por la Asociación Lhaka Honhat para detener el referéndum, este se llevó a cabo y, por mayoría, ganó el "Sí".

Entre los años 2005 y 2007, se desarrolló la cuarta fase identificada por la CIDH caracterizada por reinicio del diálogo entre las partes. En ese sentido, el Gobierno Provincial presentó ajustes a su propuesta de adjudicación de tierras en marzo de 2005, y posteriormente amplió la misma a través de un anexo. Aunque se dieron nuevas reuniones entre las partes para ajustar la propuesta del Gobierno Provincial, la Asociación Lhaka Honhat siguió expresando su preocupación por las acciones emprendidas por el Gobierno que vulneraban sus derechos como pueblos indígenas, como la recepción de solicitudes por parte de población criolla para la adjudicación individual de tierras, y, en general, el inicio del proceso de adjudicación de tierras en los Lotes Fiscales No. 14 y 55. Una propuesta alternativa fue presentada por el Gobierno Nacional, pero, aunque cumplía con los estándares reclamados, nunca fue implementada. En octubre de 2006, la CIDH emitió su informe de admisibilidad del caso.

La fase final inició con la celebración de un Acta de Acuerdo en octubre de 2007 entre los Gobiernos Nacional y Provincial, la Asociación Lhaka Honhat, la Organización de Familias Criollas y CELS, en la cual se preveían los términos de la adjudicación del territorio en los Lotes Fiscales No. 14 y 55. El acuerdo fue aprobado por Decreto No. 2786/07, que asignó además en términos generales la propiedad de los Lotes Fiscales No. 14 y 55 a sus ocupantes. El proceso de regularización inició en 2008 con la creación de una Unidad Ejecutora Provincial mediante el Decreto No. 4705/08. Los peticionarios rechazaron la propuesta de la Unidad Ejecutora, al considerar que no tomaba en cuenta su participación para la entrega de tierras. En mayo de 2011, se presentó un informe sobre el proceso de regularización de tierras, que dio cuenta de la participación de la Asociación Lhaka Honhat y otras comunidades indígenas en las reuniones y proceso de negociación.

De forma paralela a los hechos relatados, el Gobierno de la Provincia de Salta realizó las siguientes obras públicas y actividades de exploración y explotación de recursos naturales en el territorio de los Lotes Fiscales No. 14 y 55 sin participación de las comunidades indígenas: i) obras de mejora de un camino que unía Santa Victoria Este con La Paz (2001); ii) la planeación de obras de construcción de la Ruta 87, y la apertura de una licitación para el efecto (2000-2001); iii) obras de mantenimiento y ampliación de la Ruta Provincial No. 54 (2005); y iv) la apertura a licitación y otorgamiento de una concesión para exploración de hidrocarburos (2001).

Por otro lado, la información recibida por la CIDH por la parte peticionaria y el Gobierno Nacional daba cuenta de la existencia de actividades que llevaron a la deforestación de la zona a través de la tala de árboles, principalmente para proveer leña para el funcionamiento de las fábricas de ladrillos, problemática de la que el Gobierno Provincial era consciente. Asimismo, varios pobladores criollos dentro de los Lotes Fiscales Nos. 14 y 55 tendieron cercas de alambre. A pesar de que el Gobierno de Salta adoptó la Resolución No. 295 en agosto de 2002 para prohibir tal práctica, no se dio cuenta a la CIDH de que los cercamientos hubieran sido efectivamente suspendidos.

E. Análisis jurídico

Antes de iniciar su análisis, la CIDH precisó dos cuestiones: primero, que las presuntas víctimas del caso son las 27 comunidades indígenas que, al momento de la emisión del Informe de Fondo, eran parte de la Asociación Lhaka Honhat; y, segundo, que el objeto de la controversia del caso es la efectiva entrega del título de propiedad de estas comunidades indígenas.

El derecho a la propiedad indígena

La CIDH ha señalado que, frente a los pueblos indígenas y tribales, los Estados están obligados al otorgamiento gratuito de tierras en extensión y calidad suficiente para la conservación y desarrollo de sus formas de vida, lo cual se logra cuando estas garantizan el ejercicio continuo de las actividades de las que derivan su sustento y de las que depende la preservación de su cultura. En el caso específico de comunidades indígenas cazadoras y recolectoras, la superficie del territorio que se les transfiera debe ser suficiente para la preservación de sus propias formas de vida, que asegure su viabilidad económica, así como su propia expansión. Asimismo, bajo la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a que se reconozcan sus formas particulares de uso y goce de los bienes, dada la relación especial que mantienen con su territorio ancestral.

Una garantía para la protección de la propiedad indígena sobre sus territorios es la adjudicación de un título de propiedad. Este último debe, de una parte, ser idóneo y culturalmente adecuado, y de otra, permitir que los pueblos indígenas accedan a alimentación, agua y a sus sistemas tradicionales de salud y curación. En ese sentido, la CIDH ha sostenido que estas dos características del título de propiedad pueden considerarse como precondiciones para los derechos a la vida, la integridad personal y la salud de los pueblos indígenas y tribales. Además, el territorio adjudicado debe ser lo suficientemente extenso y materialmente continuo para permitir el desarrollo pleno de sus formas de vida ancestrales, sobre todo en el caso de las comunidades indígenas cazadoras y recolectoras, ya que la extensión suficiente y la continuidad del territorio garantizan que los circuitos tradicionales de recorrido se mantengan sin obstáculos que coarten la movilidad.

Con base en los estándares citados, la CIDH consideró que el Estado argentino incurrió en responsabilidad internacional respecto al derecho a la propiedad indígena como consecuencia de: i) haberse abstenido de cumplir con la normativa que las propias autoridades promulgaron otorgando un título común de propiedad colectiva sobre las tierras ancestrales de todas las comunidades; y ii) no haber provisto ni aplicado un procedimiento efectivo y expedito para la transferencia de títulos de propiedad territorial indígena. Respecto a lo primero, la CIDH tomó en cuenta el marco legislativo emitido por el Gobierno Provincial de Salta que generó expectativas en las comunidades de la Asociación Lhaka Honhat sobre la

entrega del título de propiedad común, pero que finalmente fue desconocido por el propio Gobierno Provincial, el cual se rehúso a la entrega del título común e inició acciones orientadas a entregar títulos de propiedad separados.

Asimismo, la CIDH resaltó que, en atención a la obligación general de adopción de medidas del artículo 2 de la CADH, el Estado de Argentina debía implementar práctica y efectivamente las normas constitucionales, legales y reglamentarias de su derecho interno que consagran derechos de los pueblos indígenas y tribales. En este caso, existía un marco legislativo que reconocía el derecho de propiedad de las comunidades de la Asociación Lhaka Honhat. Sin embargo, este no fue aplicado; por lo cual, el Estado violó el artículo 21 de la CADH, en relación con el artículo 2.2. La CIDH hizo notar además la utilización indebida de un mecanismo democrático, como el referéndum, para vencer la oposición que había generado entre las comunidades indígenas la propuesta de regularización de los territorios del Gobierno Provincial.

Por otro lado, la falta de provisión de un procedimiento efectivo e idóneo para acceder a la propiedad territorial implicó una vulneración de los derechos a las garantías judiciales y protección judicial de las comunidades indígenas. De forma específica, tanto la CIDH como la Corte IDH han enfatizado que los procedimientos de restitución de las tierras de las comunidades indígenas deben ser idóneos y ofrecer una posibilidad real de que los miembros de los pueblos indígenas y tribales recuperen sus tierras. En vista de ello, los Estados deben garantizar que dichos procedimientos sean de fácil acceso, estén libres de complicaciones y puedan ser resueltos efectivamente por autoridades que cuenten con los poderes e instrumentos necesarios para ello. En el presente caso, la CIDH consideró que no se respetaron los estándares por: i) la modificación sucesiva de los procedimientos aplicables a la reclamación territorial; y ii) la inefectividad última de los procedimientos de reclamación para permitir el goce efectivo del derecho a la propiedad territorial. Por lo expuesto, la CIDH declaró que Argentina fue responsable de la violación de los artículos 8 y 25 de la CADH, en conexión con los artículos 21.

Los derechos de los pueblos indígenas de los Lotes Fiscales No. 14 y 55 con respecto a las obras públicas y las actividades de exploración y explotación de recursos naturales en el territorio ancestral

La jurisprudencia del SIDH, con base en el artículo 21 de la CADH, ha identificado que los megaproyectos de infraestructura o desarrollo, así como las concesiones para la exploración o explotación de recursos naturales en los territorios ancestrales de pueblos indígenas o tribales pueden tener impactos nocivos en la supervivencia de estos. Además, los efectos negativos producidos por estas actividades pueden llegar a afectar derechos como la vida en condiciones dignas, la salud, el agua, entre otros. Por ello, se ha establecido que las actividades de desarrollo deben ir acompañadas de medidas adecuadas y efectivas para garantizar que las mismas no se lleven a cabo a expensas de los derechos de las personas que pueden ser afectadas, incluyendo a los pueblos indígenas y tribales.

En ese sentido, al momento de evaluar el otorgamiento de concesiones o la implementación de planes o proyectos de inversión o desarrollo, se deben tomar en cuenta a las comunidades indígenas que habitan los territorios y sus formas tradicionales de tenencia de la tierra. Debe recordarse que el contenido del artículo 21 de la CADH no implica un impedimento para emitir cualquier tipo de concesión en territorio indígena o tribal para el Estado, sino que establece que estos se hagan respetando tres garantías. Estas guardan especial relación con el artículo 23 de la CADH, que consagra el derecho a la participación de las personas en todos los asuntos susceptibles de afectarlos.

La primera garantía es el cumplimiento de los requisitos generales a satisfacer en casos de expropiación, es decir, que se podrá restringir el uso y goce de la propiedad cuando: i) haya sido previamente establecido por ley, ii) sea necesario, iii) proporcional, iv) y tenga el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. El segundo componente es no afectar la supervivencia del pueblo respectivo, lo cual no solo implica su subsistencia física, sino también cultural. En tercer lugar, deberá garantizarse la participación, estudios de impacto y acceso a los beneficios del proyecto. Esto incluye los pueblos sean consultados de forma previa, culturalmente adecuada, informada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo. Asimismo, implica que se garantice su participación en los beneficios del proyecto; y se realicen estudios previos de impacto social y ambiental, con la finalidad de preservar, proteger y garantizar la relación especial que tienen con sus territorios y su subsistencia.

Estas garantías deben ponerse en línea con el derecho de acceso a la información en relación con los planes y programas de desarrollo o inversión, tutelado por el artículo 13 de la CADH. Este derecho no se limita al suministro de información solicitada por una persona particular, sino que consiste también en una obligación de transparentar la gestión pública y suministrar de oficio la información requerida por el público cuando ello sea condición para el ejercicio de otros derechos. La información suministrada debe cumplir con ser oportuna, accesible y completa para los pueblos indígenas. Cuando se pueda afectar derechos derivados de la propiedad, esto debe ser así por lo menos en cuanto a dos aspectos: i) la naturaleza y el impacto de la intervención externa sobre bienes o recursos de su propiedad; y ii) el proceso de consulta que se va a adelantar y las razones que lo justifican.

La CIDH consideró el Estado argentino no cumplió con los estándares citados en ninguna de las obras públicas emprendidas por el Estado argentino en el territorio ancestral de las comunidades indígenas los Lotes Fiscales Nos. 14 y 55, ya que no cumplió con los requisitos mínimos referidos en los párrafos anteriores. Resaltó, asimismo, que el que las comunidades de la Asociación Lhaka Honhat no contaran con un título de propiedad sobre sus tierras acentuó la responsabilidad internacional del Estado, pues las garantías que nacen del SIDH pueden hacerse efectivas incluso si los territorios indígenas o tribales no han titulados formalmente, demarcados o delimitados por el Estado. Así, los Estados violan el derecho de los pueblos indígenas y tribales a la propiedad cuando otorgan concesiones para la exploración o explotación de recursos naturales o desarrollan obras públicas en los territorios que no han sido delimitados, demarcados o titulados.

Por lo expuesto, la CIDH declaró responsable al Estado argentino de la violación de los artículos 21, 13 y 23 de la CADH, en relación con los artículos 1.1 y 2, en perjuicio de las comunidades indígenas de la Asociación Lhaka Honhat.

Deforestación del territorio por la tala ilegal

Respecto a la deforestación del territorio ancestral, la CIDH recordó que las comunidades indígenas que habitan los Lotes Fiscales No. 14 y 55 tienen derecho a la propiedad sobre los recursos naturales que se encuentran en su territorio y a la integridad medioambiental. Para la Corte IDH, el reclamo por la titularidad de las tierras de los pueblos indígenas y tribales deriva de la necesidad de garantizar la seguridad y la permanencia del control y uso de los recursos naturales por su parte. En ese sentido, se vincula con su supervivencia como pueblos diferenciados, tanto en el aspecto material como cultural. En atención a ello, los Estados se encuentran obligados a tomar medidas efectivas para asegurar tales derechos, ya que existe una relación directa entre el entorno físico en el viven las personas y los derechos a la vida, a la seguridad y a la integridad física.

La obligación positiva del Estado de implementar los estándares de protección medioambiental cobra especial importancia frente a los actores no estatales que incurren en conductas dañinas para los recursos naturales. De forma específica, los Estados tienen el deber general de prevenir daños al medioambiente en territorios indígenas o tribales, ya que tal deterioro reduce sus capacidades y estrategias tradicionales en términos de alimentación, agua y actividades de subsistencia. Para ello, la CIDH ha exigido que los Estados establezcan salvaguardias y mecanismos adecuados para supervisar, controlar y garantizar que existe personal suficiente para asegurar que las concesiones de explotación de recursos naturales no causen daños medioambientales.

En el presente caso, la CIDH consideró que el Estado argentino se abstuvo de emprender acciones efectivas de control de la deforestación ilegal del territorio indígena. De las continuas denuncias realizadas por las comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat, se desprende que las actividades de tala y extracción ilegal de madera en su territorio ocasionaron la degradación ambiental por la deforestación. Esta problemática fue reconocida por el propio Estado, el cual, a pesar de los diversos acuerdos suscritos y la adquisición de otros compromisos formales, no logró cumplir con prevenir la tala ilegal de madera en el territorio ancestral de estas comunidades indígenas. En consecuencia, la CIDH consideró que el Estado de Argentina era responsable de la violación del artículo 21 de la CADH, en relación con los artículos 1.1, en perjuicio de las comunidades indígenas de la Asociación Lhaka Honhat.

Acciones tendientes a debilitar a la Asociación Lhaka Honhat, y su derecho a la participación y de petición ante el sistema interamericano

El artículo 23.1 de la CADH consagra el derecho de todo ciudadano a participar de los asuntos públicos, sea de forma directa o a través de representantes. Aunque la participación vía los mecanismos democráticos son la manifestación por excelencia de este derecho, la CIDH ha considerado que su alcance es más amplio, e incluye diversas y profundas manifestaciones de la participación democrática, o también el establecimiento de formas de incidencia sobre el manejo de los asuntos públicos. La Asociación indicó que se habría violado este derecho cuando el Gobierno Provincial promovió la desafiliación de las comunidades indígenas que formaban parte de la Asociación y la división entre sus miembros; sin embargo, la CIDH estimó que no existían pruebas suficientes para acreditar las violaciones alegadas. Por ello, declaró que el Estado de Argentina no fue responsable de la violación el artículo 23.1 de la CADH.

F. Recomendaciones de la CIDH al Estado

- Concluir prontamente la formalización del proceso llevado a cabo respecto de los Lotes Fiscales 14 y 55 con base en los estándares establecidos en el informe de fondo y los siguientes lineamientos: i) el derecho de los peticionarios a un territorio indiviso que les permita desarrollar su forma de vida nómada, y las promesas realizadas sobre la extensión y forma de esa adjudicación; ii) remover las cercas que han sido puestas dentro de territorio indígena; y iii) controlar la deforestación.
- Otorgar reparaciones por las violaciones al derecho a la propiedad territorial y al acceso a la información de acuerdo a lo declarado en el informe de fondo.
- Asegurar que en la demarcación del territorio y la aprobación de cualquier futura obra pública o concesión que se realice en tierras ancestrales, el Estado respete y garantice el

derecho a la consulta previa según los estándares citados en el informe.

G. Análisis de cumplimiento de las recomendaciones

-