

XV

La incidencia del derecho a la participación política en los reclamos territoriales indígenas*

1. Introducción

En 2005 la situación del movimiento indígena en Argentina ha sido ambigua y contradictoria; como nunca antes las comunidades han tenido una gran visibilidad en la prensa, actos públicos, manifestaciones, protestas y, sin embargo, las violaciones a sus derechos han sido extremas exhibiendo así la fragilidad en que se encuentran.

La venta de tierras indígenas a particulares para emprendimientos agrícolas, forestales o turísticos,¹ las usurpaciones perpetradas con protección de la policía y la justicia,² las amenazas de contaminación del hábitat y sus re-

* El presente capítulo fue elaborado por Silvina Zimerman, abogada, integrante del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS, y Morita Carrasco, antropóloga, asesora del CELS, en colaboración con Mariano Laufer Cabrera (alumno del práctico profesional UBA-CELS) y Paula Gabriela Ruiz (ex alumna del práctico). El acápite 4.2 se realizó sobre la base del documento "Pozo Nuevo relato de los hechos", elaborado por el antropólogo John Palmer en la ciudad de Tartagal en septiembre de 2005 y a quien le agradecemos por habernos facilitado este Informe.

¹Comunidad Eben Ezer (lotes 32 y 33) Provincia de Salta; II Encuentro de Pueblos Originarios de América, Provincia de Formosa.

²Comunidad Mapuche Mariano Epulef del Paraje Anecón Chico, Provincia de Río Negro; Comunicado del Consejo Asesor Indígena (CAI), 17-01-05; Comunidad Guaraní El Tabacal, Orán, Provincia de Salta; Comunidad Mapuche Curruhuınca. Provincia de Neuquén; Comunidad Mapuche-Tehuelche Vuelta del Río, Provincia de Chubut.

cursos debido a explotaciones mineras o de desarrollo de grandes obras,³ o las respuestas violentas dadas por el estado y las fuerzas de seguridad a quienes se atreven a denunciar intrusiones⁴ y desalojos compulsivos⁵ son sólo algunos ejemplos de una situación que continúa agravándose. Con la incorporación en 1994 de los derechos indígenas a la Constitución Nacional y la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en el año 2000 el problema no puede atribuirse a la falta de un marco normativo específico, pero sí a su incumplimiento.⁶

No negamos que el enunciado de derechos diferenciales para los pueblos indígenas es un hecho significativo, pero lo verdaderamente importante es su realización, es decir su aplicación mediante políticas concretas que, sin duda, conllevan cambios o reorganizaciones institucionales trascendentales que deben llevarse a cabo.

Dos cuestiones deben considerarse primordialmente: 1) el dominio sobre tierras/territorios y recursos naturales y 2) el reconocimiento y respeto de distintas fuentes de legitimidad en lo político. Una y otra están estrechamente vinculadas: el respeto debido a las formas organizativas de los pueblos indígenas es el elemento clave para la defensa de la posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan, sean o no tituladas. Justamente por esta razón la organización indígena es el ámbito más sensible a las agresiones externas e internas. En el juego de acuerdos políticos y disputas de competencias entre las diversas instituciones de gobierno en todos los niveles (nacional-provincial-municipal), las comunidades indígenas enfrentan la amenaza de ser despojadas de sus tierras. Intereses políticos y económicos, coyunturas electoralistas y presiones sectoriales llevan a subvertir los derechos indígenas formalmente reconocidos.

³ Comunidad Mapuche Lipetrén, Provincia de Río Negro; Comunidad Mapuche Pillan Mahuiza, Provincia de Chubut.

⁴ Comunidad Mapuche Lonko Purrán, Provincia de Neuquén; Comunidad Wichí Pozo Nuevo, Provincia de Salta; Comunidad mapuche Paichil Antreao, Provincia de Neuquén.

⁵ Véase CELS, "El Estado de espaldas a la problemática indígena", *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2004, donde se ilustran fallos judiciales sobre los aspectos señalados.

⁶ Tal como lo venimos señalando en nuestros informes anteriores. En tal sentido véase CELS, "La tierra en el reclamo de los Pueblos Indígenas y sectores campesinos", *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2003, p. 502 CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004*, op.cit.; CELS, "Una perspectiva sobre los pueblos indígenas en Argentina", CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2002. Hechos enero - diciembre 2001*, Buenos Aires, Catálogos editora, 2002, p. 397.

En teoría, el reconocimiento de la “identidad étnica y cultural” de estos pueblos, presente en la nueva normativa, marca una ruptura con un pasado caracterizado por la discriminación subordinada y por la presión para la integración a un sistema republicano de gobierno decimonónico, algo que la nueva normativa busca revertir. Aún cuando el Convenio 169 de la OIT no va tan lejos como para reconocer un derecho a la autodeterminación, por lo general se arguye que implica el reconocimiento de algún tipo de “autogobierno”, “autonomía” o “autodeterminación interna” y la Constitución Nacional lo menciona expresamente cuando se refiere al “manejo de los recursos naturales y otros intereses que les afecten”. En la práctica las comunidades indígenas en la Argentina no pueden ejercer el derecho a conservar sus autoridades tradicionales, elegidas de acuerdo con sus usos y costumbres, pues son deslegitimadas en procesos de negociación política con autoridades estatales.⁷ Una condición fundamental para el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas en el interior de los Estados es que puedan elegir libremente sus autoridades y formas de organización y este hecho no puede ser interpretado como menoscabo de la integridad territorial, la soberanía y la independencia política de los Estados.⁸

Comúnmente se afirma que la diferencia entre indígenas y no indígenas es consecuencia de la desigualdad económica existente entre ambos, sin embargo, en este capítulo sostenemos, por un lado, que los casos que aquí se presentan encuentran una mejor explicación si nos centramos en la desigualdad política que existe entre el ciudadano genérico y el ciudadano indígena. Y, por el otro, que las razones que motivan el incumplimiento de los derechos indígenas son síntomas evidentes de un modelo de democracia que enfatiza la importancia de la libertad y la igualdad universal pero que no respeta el principio de la igualdad a partir de la diferenciación como requisito para la plena realización del sujeto social. Si no fuera así, el Estado democrático argentino debería haber efectuado ya las modificaciones indispensables en sus estructuras de gobierno para hacer efectivo el derecho a la diferencia cultural del indígena.

⁷ Nombramiento de autoridades del pueblo Mbya Guaraní por la Dirección de Asuntos Guaraníes de la Provincia de Misiones; entrega de carnés de caciques y nombramiento de caciques generales por el Instituto Provincial de Pueblos Indígenas de la Provincia de Salta; proceso de negociación entre Lhaka Honhat y el gobierno de la Provincia de Salta.

⁸ Véase el Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Estados Americanos.

En cambio, en el Estado subsiste la concepción de que el indígena es un sujeto inmaduro en vías de completar su educación para alcanzar el grado de igualdad que lo haga equivalente al modelo ideal de ciudadano universal. De un lado existe un discurso que enfatiza la multiculturalidad, pero del lado de la práctica sólo se verifica una discriminación negativa que resta valor a las potencialidades de la diferenciación cultural para la integración en un sistema democrático. Del mismo modo que durante la dictadura militar se implantó un sistema de exclusión y supresión del ciudadano en tanto actor político con capacidad para movilizarse y producir demandas, los pueblos indígenas fueron y son hoy sometidos al congelamiento de sus intereses político-culturales, que no pueden ser satisfechos con el mero ejercicio del derecho a elegir representantes. Sobre todo porque los partidos políticos, como mediadores de las necesidades y aspiraciones del ciudadano y el gobierno, no han sabido comprender las diferencias culturales del ciudadano indígena ni siquiera como principio ideológico a ser incorporado en sus proyectos.

No ha habido un cambio en las prácticas de los integrantes de partidos políticos y entre los funcionarios de la administración estatal que dé cabida a la diferencia cultural. Ningún representante indígena fue convocado a elaborar ni a colegislar para presentar un proyecto de ley que interprete la realidad y aspiraciones de las comunidades indígenas. Tampoco se integra a los programas o planes de gobierno personal indígena, una prueba de ello es el Programa Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (ex Anahi) del Ministerio de Salud de la Nación, el cual no sólo carece de indígenas en su staff, sino que también propende a “lograr una mayor integración de los indígenas a la sociedad nacional”, proponiendo para ello líneas de acción que interpelan a los agentes sanitarios indígenas como informantes más que como integrantes del equipo responsable del diseño e implementación del programa.⁹

A once años del reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural¹⁰ la democracia argentina no ha sabido dar representatividad política efecti-

⁹ Véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002, op. cit.* especialmente p. 399 y ss. con el objetivo de profundizar estas cuestiones.

¹⁰ El art. 75 inciso 17 de la Constitución Nacional establece que: “Corresponde al 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”.

va al sujeto indígena.¹¹ En sus dos últimos informes el Comité Para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU (CERD) recomienda al Estado argentino que reconozca efectivamente la personalidad jurídica de los pueblos indígenas y sus comunidades en su forma de vida, y le pide al Estado que incluya información detallada sobre la representación de los mismos en la administración pública federal, provincial y municipal, la policía, el sistema judicial, el Congreso y otras instituciones públicas.

La ley 23.302 contempla la creación de un Consejo asesor en el seno del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) integrado por representantes indígenas.¹² Al margen del hecho de que no se ha implementado todavía, este Consejo es meramente el componente auxiliar indispensable para viabilizar la gobernabilidad, condicionando las demandas que el sector indígena está autorizado a presentar.

Florencia Groesman Wagmaister afirma que “las leyes han pasado a ser parte de un juego político de fuerzas que presionan por sus intereses generándose un desplazamiento del espacio de concertación del conflicto: de una discusión donde lo que se cuestiona es la aplicación concreta de la ley a una negociación política”¹³ como lo prueba el caso de Lhaka Honhat al cabo de cinco años de proceso de solución amistosa en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Temerosos del poder de la creciente organización del movimiento indígena, los gobiernos provinciales recurren a una gama de estrategias para deslegitimar a su dirigencia y poner en agenda sólo aquellas demandas que, desde su punto de vista, los pueblos indígenas están autorizados a formular. Mantener varios registros de personerías jurídicas de comunidades indígenas, brindar información falsa a la prensa, hacer proselitismo a favor de algunas iniciativas estatales, presentar recursos judiciales, generar acciones tendientes a promover enfrentamientos entre indígenas y entre dirigencia y comunidades, o entre indígenas y el ciudadano no indígena, son algunas de esas estrategias. Si éstas no generan resultados satisfactorios el Estado recurre directamente a la represión policial o al sistema judicial¹⁴ para amedrentar a las comunidades que se atreven a protestar.

¹¹ Groesman Wagmaister, Florencia. “Democracia y minorías: formalismos y realidades de los derechos indígenas en la Argentina presente”, Tesis de licenciatura en Ciencia política, Buenos Aires, Universidad de San Andrés, mimeo, 2005.

¹² Para ampliar la información sobre la integración de este Consejo, véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003*.

¹³ *Idem*.

¹⁴ Comunidades de Pozo Nuevo (Wichí), Tabacal (Guaraní) en la Provincia de Salta; Comunidad Mapuche Curruhuinca. Provincia de Neuquén.

Sin dudas, las comunidades indígenas están alcanzando una importancia clave como actor político con facultades para demandar. Cada vez con mayor agresividad se ven obligadas a repeler continuos ataques: desde el avance desenfrenado del nuevo colonialismo agrícola-industrial, a las frustraciones que cosechan por la falta de respuesta a sus reclamos de justicia.

Más allá de lo apuntado en cuanto a la no aplicación de los derechos reconocidos a los indígenas y la sugerencia de algunos motivos que explican el incumplimiento de la ley, existe un factor clave, en lo que hace a su supervivencia cultural. Como lo ha señalado reiteradamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos la comunidad indígena es esencial para la identidad de sus miembros, y debe ser reconocida política y socialmente, en su forma autónoma, libre de condicionamientos o requisitos burocráticos que promueven la homogeneidad de las categorías sociales (como lo son por ejemplo los registros de propietarios u otras clasificaciones por el estilo).

La personería jurídica de los pueblos y comunidades indígenas como entidades no reguladas por el Código Civil¹⁵ —una asignatura pendiente aún en nuestro país—, constituye el punto de partida para el ejercicio de la libertad de organización, expresión y desarrollo, sin interferencias, de acuerdo a valores, creencias, tradiciones y usos propios y particulares de cada pueblo y comunidad.

En definitiva, según nuestro punto de vista, los casos que se describen a continuación muestran que el reconocimiento del sujeto indígena con el debido respeto por sus formas culturales y el establecimiento de espacios de participación política indígena constituyen el mínimo indispensable para que los derechos reconocidos viren de la retórica a la práctica concreta.

2. Reunión consultiva en el Congreso de la Nación: la necesidad de adaptar las formas de consulta a la cultura indígena

El 12 de mayo de 2005 se realizó una reunión consultiva con los pueblos indígenas de todo el país con el objetivo de conocer su opinión sobre un proyecto de ley de emergencia que regule la propiedad comunitaria de las tierras. A raíz de numerosos casos de desalojo de indígenas de sus tierras, con motivo de acciones judiciales encaradas por terceros con títulos

¹⁵ El Registro Nacional de las Comunidades Indígenas (RENACI) del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas no reúne este requisito.

de propiedad sobre las mismas, este proyecto propone suspender estos desalojos por un período de cuatro años, encargando al INAI que realice, en los dos primeros años, un censo poblacional, la delimitación de los asentamientos comunitarios e identificación de las áreas antiguamente ocupadas por ellos.¹⁶

La convocatoria a una reunión consultiva para que los pueblos indígenas expresen su opinión sobre un proyecto de ley¹⁷ es, sin duda alguna, un significativo avance respecto de la materialización del derecho a la consulta y participación. No obstante, el procedimiento diseñado para la consulta está todavía lejos de satisfacer los estándares internacionales de derechos humanos en esta materia y de situar a los indígenas como sujetos con voz y competencia propias. El derecho internacional contiene pautas concretas acerca de las formas que deben asumir tales consultas; la preservación y el respeto de las particulares formas de vida de los pueblos indígenas, de su identidad cultural, impone que las consultas no puedan llevarse a cabo de cualquier manera.

En tal sentido, el Convenio 169 de la OIT establece que las consultas deben realizarse “de buena fe” y mediante “procedimientos adecuados” respetando las formas de vida, organización e instituciones representativas de estos pueblos.¹⁸ Para evaluar si determinado mecanismo de consulta es *adecuado* en un caso concreto debe confrontarse con las costumbres y pautas culturales de representación de los pueblos indígenas. Aplicar los estándares internacionales implica hacer efectivo el reconocimiento del indígena como sujeto diferente confiriéndole capacidad para demandar como actor político en los términos de su cultura. Una aplicación limitada de estos estándares refleja no sólo la falta de reconocimiento del actor indígena sino que también coloca en riesgo de disolución la particularidad del mismo como sujeto diferente. No respetar genuinamente las formas propias de los pueblos indígenas, forzándolos a adaptarse, es condenarlos a la desaparición de su cultura.

Una consulta centralizada en Buenos Aires no cumple con los requisitos de estos estándares. En primer lugar, la concurrencia a la reunión estuvo supeditada a los indígenas que pudieron, con medios propios o

¹⁶ En esta oportunidad se presentó también un proyecto de ley que procura instrumentar una solución de fondo para el tema de la propiedad comunitaria indígena, pues crea un procedimiento de titulación de las tierras tradicionales.

¹⁷ El que pretende brindar un tipo de solución provisoria a uno de los principales problemas sin resolver, como la propiedad de las tierras tradicionales

¹⁸ Véanse al respecto los artículos. 3, 4, 5, 6, 8, 30 y 35 del Convenio 169 de la OIT.

de terceros, afrontar el traslado y la estadía en Buenos Aires; por tal razón, los resultados alcanzados sólo reflejan la voluntad de algunos indígenas. En segundo lugar, la consulta consistió en brindar un micrófono durante unos pocos minutos para que cualquier interesado en hacer uso de la palabra, indígena o no, expusiera su opinión. Ello derivó en un desfile de personas¹⁹ que se pronunciaron, con diversos argumentos, a favor o en contra del proyecto de ley, pero que fundamentalmente repudiaron la ausencia de una política de Estado para resolver los problemas generales de los pueblos indígenas.²⁰ No hubo debate ni discusión crítica sobre el proyecto. Tampoco se consiguió sintetizar una posición indígena compartida.

Así, la reunión consultiva terminó siendo la construcción de un escenario del movimiento indígena para convalidar iniciativas legislativas no indígenas. Sería deseable que los legisladores perfeccionaran su vocación de cumplir con el derecho a la consulta y participación de los indígenas en los asuntos que los afectan pero a través de mecanismos adecuados a los estándares previstos en la Constitución Nacional y contemplados en los tratados internacionales de derechos humanos.

3. Una interminable espera por las tierras: el caso de la Asociación Lhaka Honhat²¹

Los sucesos ocurridos este año en el caso “Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat c. Estado Argentino”,²² que el CELS patrocina junto a CEJIL desde el año 1999 ante la CIDH de la Organización de Estados Americanos, son un reflejo claro de la falta de voluntad política para concretar los derechos territoriales de los pueblos indígenas —de acuerdo con su forma de vida— para reconocer las instituciones representativas de las comunidades indígenas, así como del desprecio del Estado hacia los indígenas.

La Asociación Lhaka Honhat reúne a más de cuarenta comunidades de cinco pueblos cazadores-recolectores-pescadores, en el departamento Riva-

¹⁹ Dirigentes, empleados indígenas del Estado, líderes, integrantes de ONG, asesores de indígenas, periodistas, estudiantes, entre otros.

²⁰ Esto no puede ser sino una consecuencia de la falta de reconocimiento de la autoridad y competencia de la voz indígena para proponer *per se* las soluciones a sus problemas.

²¹ Para ampliar información sobre este caso o verificar un análisis del mismo desde otras perspectivas véase CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004*, *op. cit.*, p. 469 y CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002*, *op. cit.* pp. 414-415.

²² Número 12.094 de referencia de la Comisión Interamericana.

davia, Santa Victoria Este, Salta. Estas comunidades han vivido en esta zona del chaco salteño, hoy conocida como lotes fiscales 55 y 14, desde tiempos inmemoriales. Viven de los recursos naturales que proveen el monte y el río: cazan, pescan, recolectan frutos y miel y realizan un cultivo estacional mínimo en el verano. A principios del siglo XX se asentaron en este lugar familias de ganaderos criollos. Rápidamente el ganado condujo a la extinción de los pastizales, y las vacas, necesitadas de alimento, se sirven de los mismos recursos vegetales y del agua que son el alimento básico de las familias indígenas. Varios estudios técnicos demuestran que la ganadería es incompatible con la caza-recolección en un mismo espacio físico.

Para defender los recursos del medio ambiente y la vida de las generaciones futuras, las comunidades demandan desde hace más de veinte años al Estado nacional y provincial que garanticen los derechos de propiedad sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (las tierras en conflicto son aproximadamente 650.000 hectáreas y actualmente habitan la zona aproximadamente 6.000 indígenas y 4.000 no indígenas).²³

La denuncia ante la Comisión Interamericana se presentó cuando los derechos de los pueblos indígenas²⁴ ya habían sido reconocidos con jerarquía constitucional, pero en un momento en que los problemas que atraviesan las comunidades indígenas tenían prácticamente una vi-

²³ La lucha por el reconocimiento legal del territorio tradicional se remonta al año 1984 cuando varias comunidades presentaron al gobierno provincial un reclamo administrativo solicitando la adjudicación en propiedad de una superficie de tierra *sin subdivisiones internas y bajo un título único para todas las comunidades*. En 1991 reiteraron esa presentación demostrando con mapas el área de uso de todas las comunidades y basando el reclamo en la normativa entonces vigente. Este pedido derivó en el dictado del decreto 2.609/91, por el cual la Provincia de Salta dispuso la entrega a las comunidades de una superficie de tierra sin divisiones internas, mediante un título único de propiedad y a las familias criollas mediante un título individual. En 1993, mediante el decreto provincial 18/93, se creó una Comisión Asesora Honoraria con el fin de que hiciera recomendaciones acerca de la metodología adecuada para efectuar la entrega. Dicha comisión recomendó en 1995 adjudicar a las comunidades el 42,2 % (330.000 hectáreas) de la superficie total reclamada. Como consecuencia de ello, por decreto provincial 3097/95, se propuso nuevamente la adjudicación de una superficie única y sin subdivisiones de 240.000 hectáreas a las comunidades de los lotes 55 y 14. No obstante, esta entrega nunca fue concretada y de hecho se llevaron a cabo actos contrarios a estas normas. Mediante decreto 461/99, el gobierno dispuso la entrega de títulos parcelarios a cinco familias criollas y a cuatro comunidades ficticias. Esta situación originó que Lhaka Honhat presentara en 1999 una acción de amparo contra las adjudicaciones individuales que fue resuelta favorablemente a sus intereses por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 15 de junio de 2004.

²⁴ El artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional, como hemos referido, luego de reconocer la preexistencia étnica de los pueblos indígenas (su existencia anterior a la formación del propio Estado Argentino) les otorga un conjunto de derechos específicos, entre ellos a la "posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan". Este derecho, que debe interpretarse conjuntamente con los estándares internacionales sobre derechos territoriales de los pueblos indígenas, significa que las comunidades son las dueñas de las tierras

sibilidad nula.²⁵ En su contestación a la denuncia, el Estado nacional ofreció la mediación del INAI con el fin de que arbitrara mecanismos para cumplir el mandato constitucional de asegurar, a través de un título, la propiedad de las tierras en cuestión, y propuso iniciar un proceso de negociación para arribar a una solución concertada del conflicto.

En el marco de la CIDH, en noviembre de 2000, se inició un proceso de solución amistosa. Este proceso tenía tres objetivos centrales: 1) acordar el otorgamiento del título único de propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas, nucleadas en la Asociación Lhaka Honhat, peticionaria en el caso; 2) realizar un informe de impacto socioambiental con relación a las obras de infraestructura realizadas (el puente internacional) y otras obras proyectadas en el territorio objeto del reclamo; 3) efectuar la correspondiente consulta a las comunidades indígenas de acuerdo con el derecho específico de los pueblos indígenas acerca del emplazamiento de las obras proyectadas, en especial sobre la traza final de la ruta nacional n° 86.

Las comunidades aceptaron iniciar este proceso de solución amistosa porque el Estado se comprometió formalmente a paralizar las obras en construcción, a no continuar con el proceso de entregas parciales de tierras y a no efectuar ninguna medida que pudiera atentar contra la integridad del territorio indígena reclamado. A partir de la asunción de estos compromisos se constituyó un Grupo de Trabajo conformado por los peticionarios, el Estado nacional y el gobierno de la provincia de Salta. Considerando que las familias criollas debían obtener una solución al problema territorial, a la par de los indígenas, Lhaka Honhat aceptó constituir una “Mesa Ampliada” de negociación integrada por órganos del Estado Nacional, provincial, los peticionarios y representantes de las familias criollas con sus respectivos asesores. Entre los años 2002 y 2005 tanto el *Grupo de Trabajo* como los integrantes de la *Mesa Ampliada* prepararon información técnica, intercambiaron

que ocupan desde tiempos inmemoriales y que el Estado debe formalizar dicha propiedad a través de la inscripción registral y entrega del título correspondiente. A diferencia del resto de la población las comunidades indígenas tienen derecho a las tierras *tradicionales*, y no a otras, por el vínculo especial que mantienen con la tierra.

²⁵ La situación de desprotección de las comunidades indígenas que no veían satisfecho su reclamo territorial sumado a que en el año 1995 el gobierno provincial, con conocimiento del gobierno nacional, emprendió una ambiciosa obra de infraestructura que atravesaría las tierras indígenas, culminó con la denuncia ante la CIDH. El proyecto de obra pública provincial abarcaba principalmente la construcción de un puente internacional sobre el río Pilcomayo, conectando Pozo Hondo (Paraguay) con Misión La Paz (Argentina), ubicada dentro del lote fiscal 55, y la reapertura de la ruta nacional 86 que uniría esta última con Tartagal.

puntos de vista, contrajeron obligaciones sobre diversas cuestiones y fueron alcanzando distintos acuerdos con miras a concretar los compromisos asumidos ante la Comisión Interamericana.²⁶ En cuanto a la distribución de las tierras, el proceso de solución amistosa pretendía llegar a una solución consensuada entre comunidades indígenas y no indígenas, partiendo de los estándares internacionales y constitucionales sobre derechos indígenas.

En el marco de las negociaciones se acordó (con la intención de poner fin a este largo proceso) que el gobierno provincial presentaría, en la audiencia del 2 de marzo de 2005 en la Comisión Interamericana, una propuesta de distribución de las tierras. El gobierno salteño presentó un documento en el que, desconociendo todos los acuerdos parciales obtenidos a lo largo del proceso amistoso, establece criterios arbitrarios para la distribución de las tierras que no respetan el derecho indígena.²⁷ Las comunidades tenían varias observaciones a esa propuesta, pero la provincia resolvió interrumpir el diálogo, retirarse de la mesa de negociación e iniciar un trámite legislativo con el fin de sancionar una ley de referéndum para decidir, a través de este mecanismo, el destino final de las tierras.

Los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la provincia de Salta, en tiempo récord, convocaron a un referéndum vinculante para el día 23 de octubre junto con las elecciones que renovaron las autoridades legislativas nacionales. Todos los habitantes del departamento de Rivadavia debían decidir si entregaban o no las tierras reclamadas a los actuales ocupantes (indígenas y no indígenas).

La ley que convoca al referéndum²⁸ prevé que todos los habitantes del departamento de Rivadavia (27.370 personas según el censo 2001, la mayoría de las cuales ni siquiera habita las tierras en conflicto) se expedirán sobre el derecho humano a la propiedad de la tierra de los pueblos indí-

²⁶ Durante estos años, pese a los compromisos que se asumieron en el proceso de solución amistosa, las comunidades denunciaron reiteradamente que en el territorio reclamado continuaban las intrusiones (tala indiscriminada e ilegal del bosque nativo, tendido de alambrados, oferta de tierras en forma individual, amojonamiento de parcelas) de terceros, con conocimiento del gobierno de la provincia. Los representantes indígenas denunciaron también acciones deliberadas del gobierno provincial para dividir y debilitar a las comunidades.

²⁷ El contenido de la propuesta de distribución provincial fue prácticamente una burla a tantos años de negociaciones, principalmente para las comunidades. El gobierno de Salta propone dividir el territorio indígena entregando títulos en forma separada a cada una de las comunidades, estipula que la reubicación de las familias criollas será voluntaria, pone en pie de igualdad el derecho de los indígenas con el derecho de propiedad de los criollos sobre esas tierras, y propone la creación de un órgano ejecutor para la distribución de las tierras integrado únicamente por el gobierno provincial, supeditando la participación de los indígenas, y del propio Estado Nacional, a la obtención de recursos económicos.

²⁸ Ley 7.352, reglamentada por el decreto 1.492, del 25 de julio de 2005.

genas (alrededor de 6.000 personas). Reunidos en asamblea, los caciques que integran el Consejo General de Caciques de Lhaka Honhat resolvieron rechazar por unanimidad el referéndum e iniciar distintas acciones sosteniendo su inconstitucionalidad.²⁹

Ante esta gravísima situación la asociación Lhaka Honhat presentó a la CIDH un pedido de medidas cautelares³⁰ y una acción ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la que se solicitó la suspensión del referéndum.³¹ Como contrapartida, el gobierno de la provincia de Salta emprendió una agresiva campaña en contra de la organización indígena y a favor del referéndum.

²⁹ El referéndum, tal como ha sido formulado, es inconstitucional (contrario al art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional, diversas disposiciones de tratados de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional y al Convenio 169 de la OIT), entre otras razones, porque el Estado está disponiendo de un derecho humano (la propiedad comunitaria de las tierras tradicionales) al someterlo a la voluntad de la mayoría, sobre el que no puede disponer. Los derechos humanos son “superiores al poder del Estado” y, por ende, el Estado no puede preguntar si debe garantizar o no este derecho cuando ya recae sobre él una obligación legal. En segundo lugar, una de las opciones propuestas en el referéndum es ilegal, pues propone votar por la no entrega de las tierras cuando, como se vio, existe el deber de entregarlas. En tercer lugar, la alternativa por el sí puede redundar en la entrega de las tierras en conflicto también a los ocupantes criollos (no indígenas), desconociendo de este modo que sólo los indígenas tienen derecho a esas tierras porque conforman su territorio de ocupación tradicional. Por otro lado, al igual que en el caso de la reunión consultiva en el Congreso Nacional, el referéndum no es un mecanismo de consulta adecuado para las comunidades indígenas porque es inapropiado para la cultura de la organización indígena de la zona e irrespetuoso de los mecanismos propios de toma de decisiones (los indígenas no toman sus decisiones en relación con la tierra mediante el voto individual sino que han decidido expresarse y representarse mediante una asociación que han denominado Lhaka Honhat).

³⁰ Esta solicitud resultó en un pedido de informes al Estado Nacional en el que se advirtió sobre el peligro del referéndum. La Comisión Interamericana le manifestó al Estado argentino su preocupación por el referéndum en tanto, al tener el mismo objeto que el proceso que se siguió durante seis años ante este órgano internacional, pone en riesgo la eventual implementación de una decisión que pudieren adoptar tanto la Comisión como la Corte Interamericanas. La CIDH le advirtió también al Estado que en caso de fracasar el diálogo presentaría la demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

³¹ El 11 de agosto de 2005 Lhaka Honhat, con el patrocinio del CELS, presentó una acción originaria declarativa de certeza directamente ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, firmada por treinta caciques. El 28 de septiembre de 2005 la Corte Suprema emitió su fallo sosteniendo que era incompetente para entender en el asunto. El único voto en disidencia fue el del doctor Eugenio Zaffaroni que, al igual que el Procurador General de la Nación —que emitiera su opinión el día 24 de agosto de 2005— afirmó que la cuestión planteada por la demandante es de competencia originaria de la Corte Suprema. El ministro Zaffaroni sostuvo que “los argumentos expuestos por la actora habilitan la apertura de la instancia toda vez que se ha puesto en tela de juicio en forma directa e inmediata la inteligencia que cabe atribuir a determinadas cláusulas de la Constitución Nacional cuya dilucidación es definitiva para juzgar la afectación que se invoca” (Expte. n° A 1596/05 “Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat c/ Salta, Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ acción declarativa de certeza”, voto disidente de Eugenio Raúl Zaffaroni, considerando 10.

En un intento de desvirtuar la intervención de la Corte Suprema en el asunto y deslegitimar a las comunidades indígenas que procuran defender sus territorios tradicionales, el gobierno recurrió a diversas acciones ante la justicia salteña. Por un lado, realizó una presentación en una causa que se encuentra en conocimiento del Tribunal Superior de Salta³² —luego de que la sentencia de este tribunal fuera revocada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación— solicitando que se declare abstracta aquella decisión del máximo tribunal en virtud del referéndum. Así, el gobierno provincial pretende desconocer una decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que había ordenado a la provincia dejar sin efecto las adjudicaciones individuales de tierras indígenas. Por otro lado, el gobierno salteño promovió la presentación de una acción de amparo, a través de un cacique de una comunidad ajena al conflicto de los lotes 55 y 14, que fue acogida favorablemente por la justicia salteña, la que en tan sólo unos días condenó a Lhaka Honhat a abstenerse “de realizar acciones tendientes a entorpecer por cualquier vía, el derecho a sufragar en el referéndum convocado para el día 23 de octubre de 2005”.³³

Al mismo tiempo, la provincia intentó (y aún intenta) dividir a las comunidades indígenas, debilitarlas y deslegitimar la representatividad de Lhaka Honhat a través de una agresiva campaña de prensa y mediante actividades de proselitismo en la zona de asentamiento de las comunidades. La campaña mediática contra Lhaka Honhat abarcó numerosas notas de prensa publicadas en el diario local *El Tribuno* (de propiedad de la familia del gobernador Juan Carlos Romero). La campaña proselitista se realizó con los funcionarios del poder ejecutivo y empleados indígenas de la provincia en la misma zona de conflicto profiriendo agravios en contra de Lhaka Honhat y sus asesores técnicos y legales.³⁴

Este caso muestra con excepcional claridad la resistencia del poder político estatal al reconocimiento de las representaciones legítimas de los in-

³² Expte. n° 21648/0 “Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat c/ Poder Ejecutivo de la Provincia de Salta s/ amparo”, en trámite por ante la Corte de Justicia de Salta. Esta demanda se originó en las adjudicaciones individuales de parcelas de tierras del territorio tradicional indígena a familias criollas y supuestas comunidades indígenas, realizadas por el Gobernador provincial en 1999, que fueron convalidadas por la justicia de Salta.

³³ Por sentencia del 7/9/5 dictada en el Expte. n° 61.801/05 “Acción de amparo interpuesta por el Sr. Indalecio Calermo”, por el Juzgado de Primera Instancia de la Provincia de Salta (circunscripción Tartagal) a cargo del Juez doctor Ricardo H. Martoccia.

³⁴ En este contexto, en un hecho que no hace sino agregar aún más a los indígenas, el gobierno salteño elaboró y distribuyó volantes escritos en un dialecto del idioma indígena Wichí, que resulta incomprensible para los mismos hablantes locales, generándose así mayor confusión y aflicción entre la ya castigada población indígena de los lotes 55 y 14.

dígenas y a la concreción de sus derechos específicos: durante los cinco años de negociaciones ante la CIDH, Lhaka Honhat se vio obligada a denunciar en reiteradas ocasiones que el gobierno provincial se proponía dividir a las comunidades mediante la entrega de carnés de caciques a personas que no son las legítimamente elegidas por la comunidad. Esta maniobra del gobierno provincial pretendió, en todo momento, evitar que las comunidades pudieran mantener su unidad para pelear por la obtención de un único título de propiedad sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y para que lo pudieran hacer de acuerdo con sus formas de organización tradicional y mediante la institución por la que eligieron representarse (la asociación Lhaka Honhat). Aun cuando el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas representa la obligación del Estado de transformar su papel asistencialista e integracionista para pasar a adoptar políticas que permitan la supervivencia de los pueblos indígenas como culturas diferentes, la provincia actúa para que los indígenas que viven en los lotes 55 y 14 se conviertan en habitantes urbanizados dueños de lotes rurales.³⁵ En suma, el Poder Ejecutivo salteño pretende quebrar la decisión adoptada por las comunidades indígenas de darse una forma de organización para llevar adelante su aspiración de mantener su forma de vida con base en el uso tradicional de la tierra y sus recursos. Esta provocación y hostigamiento continúan hoy.

Recientemente, como hemos mencionado, la provincia promueve y se vale subrepticamente de un cacique de otra zona para que se presente en una acción judicial contra la asociación Lhaka Honhat arguyendo que no tiene ningún tipo de representatividad. Este tipo de prácticas estatales de manipulación de miembros de las comunidades indígenas para que traicionen a sus pares se ha vuelto una constante en la provincia de Salta. La

³⁵ Esto que podría constituir una salida positiva para la población campesina sin tierra no lo es para las comunidades indígenas que mantienen una relación particular con la tierra, marcada por su particular cosmovisión del mundo. Dicho vínculo especial con la tierra convierte en una necesidad vital que las comunidades indígenas puedan mantener sus formas de asociación. Dicho de otro modo, si no se respetan las formas de representación comunitaria se impide que las comunidades puedan continuar realizando sus prácticas de uso de la tierra y sus recursos como pueblos cazadores-recolectores y, de este modo, se les veda la posibilidad de reproducirse como pueblo y cultura diferente. Por tal razón, la conducta del gobierno de negarse a reconocer el derecho a la tierra según las formas tradicionales de vida de las comunidades no es sólo un ataque a las prácticas culturales de caza y recolección sino a su núcleo mismo como sociedad diferente. En su fallo, el juez de Tartagal Ricardo H. Martoccia, paradójicamente, a la vez que enfatiza la falta de representación de Lhaka Honhat para actuar en defensa de sus derechos admite la representación de un cacique que no vive en los lotes 55 y 14 afirmando que cuenta con legitimación para representar a la "raza" wichí.

grave situación de las comunidades se profundiza considerablemente pues la actitud del gobierno provincial aparece avalada además por el poder judicial provincial, al condenar a Lhaka Honhat enfatizando su falta de representatividad. Muchos miembros de las comunidades se movilizaron con el objeto de cortar los caminos de acceso a las comunidades procurando evitar que los representantes del Poder Ejecutivo provincial lleven a cabo las reuniones. La respuesta provincial a estos conflictos, que se repiten cada vez con mayor intensidad, es enviar personal policial que amenaza y asusta a la gente, pues les manifiestan que no tienen derecho a protestar y que, si insisten con este tipo de conductas, pueden ser arrestados.

Por su parte, si bien varias dependencias del Poder Ejecutivo Nacional se han pronunciado en contra del referéndum³⁶ no han adoptado ninguna medida efectiva para suspenderlo así como tampoco para garantizar la integridad del territorio indígena.³⁷ Algunos miembros de la Comisión de Población y Recursos Humanos del Congreso Nacional recibieron, en una sesión especial, a las comunidades indígenas de los lotes 55 y 14, y manifestaron su preocupación por la situación de las comunidades en general, y por el referéndum en particular, pero en su discurso dejaron entrever que el conflicto territorial no forma parte de sus competencias. Los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (con excepción del doctor Eugenio Zaffaroni que falló en disidencia) rechazaron la acción presentada por las comunidades con el objetivo de paralizar el referéndum, pues consideraron que la cuestión no era de su competencia originaria.

³⁶ El 2 de mayo de 2005 el INAI le solicitó al gobierno de Salta que se abstuviera de realizar el referéndum en virtud de que se trata de una medida unilateral que no respeta los consensos alcanzados en la solución amistosa. El 3 de mayo, representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto requirieron al gobierno de Salta que revea su decisión de realizar el referéndum atento a la eventual responsabilidad internacional en que puede incurrir el Estado argentino. Por su parte, el Defensor del Pueblo de la Nación expresó que no se han respetado los compromisos asumidos en la solución amistosa y solicitó que se dejara sin efecto el referéndum decidido en forma unilateral. Finalmente, en el mes de septiembre la Cancillería, el INAI y la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación manifestaron su preocupación por la aprobación de la ley de referéndum y solicitaron que se deje sin efecto.

³⁷ El Estado Nacional es el obligado principal en relación con la propiedad de la tierra de las comunidades indígenas argentinas según lo dispuesto por la Constitución Nacional y en virtud la responsabilidad asumida al firmar y ratificar diversos tratados de derechos humanos. El art. 75 inc. 17 le atribuye competencia primaria en esta materia al Estado Nacional y sólo competencia concurrente a los gobiernos provinciales. Adicionalmente, el Estado Nacional es el garante último de los derechos humanos reconocidos en los tratados de derechos humanos respecto de todas las personas que se encuentren en el territorio. Es así que la actitud pasiva del Gobierno Federal frente a la falta de titulación de las tierras tradicionales indígenas compromete seriamente su responsabilidad internacional.

Más allá de las consideraciones jurídicas que pueden efectuarse sobre la competencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en esta clase de conflictos se torna necesario resaltar que, entre los fundamentos del voto mayoritario, sin necesidad alguna, los magistrados dejan entrever su opinión a favor del referéndum expresando: “es necesario recalcar que la particular calidad y naturaleza de los derechos en juego, donde se cuestiona la legitimidad de la provincia de Salta para convocar a una consulta popular [...] impone examinar la cuestión con especial prudencia para tratar de evitar el bloqueo de una de las formas de democracia representativa y, con ello, silenciar la expresión de los diversos actores sociales afectados”.³⁸

Esta afirmación de los jueces evidencia que la respuesta del poder judicial está aún bastante lejos de comprender y respetar cabalmente los derechos indígenas. Las comunidades indígenas en ningún momento pretendieron cuestionar la finalidad última de los mecanismos democráticos de participación popular. Si bien esta clase de mecanismos constituyen herramientas jurídicas esenciales para someter al escrutinio público cuestiones relativas al diseño y aplicación de ciertas políticas públicas, es claro que ninguno de ellos puede entenderse como un mecanismo de aplicación absoluta e ilimitada. Precisamente “la naturaleza de los derechos en juego” (el hecho de que el goce del derecho a la propiedad comunitaria de las tierras indígenas se someta a la voluntad de las mayorías) obliga a pensar, en este caso específico, cuáles son las fronteras de los mecanismos de participación popular. En tal sentido, el pleno goce de los derechos humanos reconocidos en los tratados, que constituyen la base esencial del orden jurídico de la República Argentina (tal como lo dispone la Constitución Nacional), y de los derechos específicos de los pueblos indígenas que están, además, reconocidos en los diferentes instrumentos de derechos humanos incorporados al régimen jurídico nacional, deben entenderse como un límite. Ello resultaba particularmente claro en el presente caso pues el objeto mismo del referéndum es el derecho a la propiedad comunitaria de las tierras indígenas.

Más allá de los diferentes ribetes que demuestran la ilegalidad del referéndum (como el hecho de que se consulte a personas del Departamento Rivadavia que nada tienen que ver con el conflicto, que se utilice un mecanismo de consulta ajeno a los usos y costumbres de las comunidades, que la fórmula ofrezca una opción ilegal al brindar como alternativa votar por la no entrega de las tierras, con el agravante de que según la

³⁸ CSJN, Expte 1596/05, cit., considerando 7 del voto de la mayoría.

legislación salteña el resultado del referéndum es de carácter vinculante y, por lo tanto, genera la paradoja de que la voluntad de la mayoría deje al Estado en posición de no entregar las tierras indígenas) el pronunciamiento de los jueces refleja que la respuesta del poder judicial varía sustancialmente según el sujeto involucrado y la naturaleza de los derechos que es llamado a proteger. Nadie dudaría de que si los integrantes del máximo tribunal se vieran en la situación de opinar sobre un referéndum en el que se consulta a un grupo de personas si otras personas tienen derecho a la vida o a la libertad, o si están de acuerdo con que se implante la tortura como castigo, la respuesta hubiera sido radicalmente diferente. Hay asuntos que no pueden someterse a la voluntad de las mayorías. “En una verdadera democracia la voluntad mayoritaria no puede ignorar los derechos ni la dignidad de los ciudadanos más vulnerables”.³⁹ Lamentablemente, la mayoría de los integrantes de la Suprema Corte no han advertido aún que la falta de concreción de los derechos territoriales de las comunidades indígenas, las acciones gubernamentales emprendidas para que modifiquen sus modalidades tradicionales de uso y aprovechamiento de la tierra, sus pautas de asociación y su forma de vida, no sólo amenazan el ejercicio de su derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a su bienestar, sino que constituyen una afrenta a su supervivencia como pueblos.

Finalmente el referéndum se llevó a cabo y el resultado alcanzado generó múltiples reacciones. El gobierno salteño, aun antes de que terminaran de escrutarse todas las mesas electorales, manifestó públicamente que la propuesta de entrega de tierras del gobernador Romero había salido rotundamente victoriosa alcanzando el 98% de los votos.⁴⁰ Además, insistió en deslegitimar nuevamente a Lhaka Honhat expresando: “Los aborígenes comprendieron que el voto por el NO que impulsaba Lhaka Honhat, el CELS y Asociana, significaba el atraso para ellos”.⁴¹ Esta afirmación es por demás ridícula, pues Lhaka Honhat jamás podría impulsar un voto que significara la violación de sus derechos constitucionales, tal como se argumentó en la presentación ante la Corte Suprema.

³⁹ Méndez E. J., *La impunidad y el derecho internacional*, en AAVV, *Verdad y Justicia: Homenaje a Emilio Mignone*, Costa Rica, IIDH, 2001, p. 313.

⁴⁰ Las manifestaciones públicas de funcionarios salteños hacen referencia a la propuesta de entrega de tierras presentada por el gobierno de Salta en el proceso internacional cuando la ley que convoca a referéndum no hace referencia a propuesta alguna y, consecuentemente, cuando la mayor parte de los electores desconocía el contenido de la propuesta.

⁴¹ De la nota periodística publicada en el diario *El Tribuno*, “El resultado habla por sí solo”, 28 de octubre de 2005.

Por otro lado, lo cierto es que los números finales oficiales arrojan un resultado sustancialmente diferente al discurso sostenido por la provincia. De las 16.762 personas inscriptas en el padrón electoral concurren a votar 9.192 personas, es decir, tan sólo el 54,84%. El SÍ obtuvo 5.049 votos: 131 personas se pronunciaron por el NO, 34 anularon el voto y unas 3.978 votaron en blanco. En primer lugar, de las personas que se encontraban en condiciones de votar sólo el 30,12% legitimó la posición oficialista. En segundo lugar, la forma en que se dieron a conocer los resultados y el mecanismo instrumentado fueron cuestionados duramente por sectores de la oposición, dando lugar incluso a la presentación de acciones judiciales. Los principales cuestionamientos están ligados a los siguientes hechos: 1) faltando escrutar tres mesas electorales el porcentaje de sufragantes informado públicamente llegaba al 42% (7.139 votos), pero con las tres mesas restantes el porcentaje de electores —según informó la provincia— se elevó al 54,8% (tornando válido el referéndum)⁴² cuando los sufragantes por cada mesa promediaban las 290 personas;⁴³ 2) la provincia realizó una maniobra de último momento, pues modificó el decreto reglamentario del referéndum para que en lugar de que el sufragio se efectuara según boletas alternativas que serían depositadas en sobres y urnas distintas a las de la elección general, se debiera colocar en un mismo sobre la boleta correspondiente a la elección de legisladores y la correspondiente a la consulta popular.⁴⁴ De este modo, el referéndum se volvió obligatorio en los hechos para todos los sufragantes. Las personas que no deseaban participar (por el engaño que implicaba la fórmula del referéndum) terminaron haciéndolo, puesto que si no colocaron ninguna boleta respecto del referéndum su voto fue considerado como “voto en blanco”. Así, para los sectores de la oposición, el gobierno presumió ilegalmente que la voluntad de los electores era también la de sufragar en el referéndum. Y sólo contabilizando los votos en blanco (es decir como votos validamente emitidos los de las personas que sí fueron a votar para las elecciones legislativas pero que no emitieron voto alguno para el referéndum) logró el porcentaje necesario

⁴² De acuerdo con el art. 60 de la Constitución salteña, para que el resultado del referéndum sea válido y eficaz requiere: “Convocatoria al cuerpo electoral, dispuesta por ley. *Que los votos emitidos superen el cincuenta por ciento* de los electores inscriptos en los registros cívicos electorales. *Que la decisión corresponda a la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos*”.

⁴³ Lo que significaría que en las tres mesas restantes habrían votado 2.053 personas

⁴⁴ Así fue establecido con el dictado del decreto reglamentario 1582/05. Esta situación se agrava porque para garantizar la eficacia de esta maniobra, el gobierno ocultó la información sobre la modificación en la forma de emitir el voto en el referéndum.

para que el referéndum fuese válido.⁴⁵ Por su parte, los integrantes de las comunidades indígenas consideraron que el resultado del referéndum equivale a un concluyente y definitivo fracaso de las pretensiones del gobierno de Salta, ya que sólo consiguió el aval del 30% de los electores.

Por último, el 17 de octubre de 2005 se celebró una audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con los peticionarios, el gobierno nacional y el gobierno provincial en la que las comunidades solicitaron a la CIDH la adopción urgente de medidas cautelares, con el fin de proteger su territorio tradicional, y la presentación del caso ante la Corte Interamericana, siendo que luego de cinco años de negociaciones no se logró avanzar con la solución de fondo y, además, el Estado provincial persiste en su actitud de realizar actos manifiestamente violatorios de sus derechos. Sin que exista aún un pronunciamiento de la CIDH las comunidades deberán seguir esperando para comprobar si la respuesta a su incansable reclamo llega de la mano de los órganos de protección internacional.

4. La violencia contra comunidades indígenas: Nam Qom y Ruta 86

4.1 El Caso Nam Qom

El 1 de marzo de 2005, miembros de la comunidad indígena Nam Qom del pueblo toba que habitan el lote 68 a 12 km de la ciudad de Formosa⁴⁶ de-

⁴⁵ A primera vista el referéndum no puede considerarse de carácter obligatorio para los sufragantes si se tiene en cuenta que uno de los requisitos de validez es que los votos emitidos superen el 50% de los electores inscriptos en los registros cívicos electorales.

⁴⁶ El Pueblo Qom (Toba) de la familia lingüística Guaycurú ha vivido desde tiempos inmemoriales en una vasta zona de la región del Gran Chaco, que abarca Argentina, Bolivia y Paraguay. Históricamente los Qom estaban organizados en familias extensas exógamas que se movían en un amplio territorio donde aprovechaban los recursos naturales de diversos nichos ecológicos. La caza, la pesca y la recolección de frutos silvestres es la base de su sustento, aun en la actualidad. El acceso a los puestos de liderazgo estaba abierto a cualquier jefe de familia. Su autoridad se basaba en la sabiduría y prestigio adquirido por su habilidad para solucionar diferencias o conflictos internos, y por su destreza como cazador o pescador; la mayoría de las veces estos jefes eran también los guías espirituales de su pueblo. La irrupción de los conquistadores en el siglo XV provocó cambios y dispersiones territoriales que son, aún hoy, recordadas por los Qom como causantes de la pérdida de aquellos liderazgos fuertes que marchaban junto a su pueblo dándole unidad y seguridad a todos sus miembros. Tanto es así que tanto el conquistador español como el republicano se vieron forzados a firmar acuerdos de paz con los grandes jefes Qom. Un destino no pretendido por los Qom fue la sedentarización forzosa y la división del gran pueblo en comunidades donde se mezclaron con miembros de otras etnias y más tarde la migración económica que los llevó

bieron denunciar ante la CIDH diversas violaciones de derechos humanos de las que fueron víctima, en virtud del accionar de numerosos integrantes de las fuerzas de seguridad y de funcionarios del poder judicial.⁴⁷

Entre el 16 y el 17 de agosto de 2002, más de 100 funcionarios policiales ingresaron violentamente a la comunidad. Allí realizaron detenciones masivas e indiscriminadas de indígenas, a quienes maltrataron, amenazaron y torturaron en dependencias policiales. El operativo policial se inició porque los funcionarios se hallaban buscando a los autores del homicidio del agente Juan de la Cruz Barrios y de las lesiones causadas al agente Ángel Luquez, ocurridos en un campo privado ubicado a 20 km de la comunidad, ese mismo día.

El agente Luquez denunció que “los indios” los habían atacado.⁴⁸ Raudamente, la sospecha sobre la autoría de tales hechos recayó en toda la comunidad. En función de esa ambigua referencia, la policía decidió sitiar el lote 68 y abusar de todos sus integrantes. El mismo día, sin poseer otras referencias sobre los supuestos sospechosos más que su carácter de “indios”, los policías, algunos vestidos de civil, ingresaron en el barrio Nam Qom, irrumpieron en las casas e interrogaron indiscriminadamente a las personas que allí se encontraban para que señalaran a los miembros de la comunidad que habían salido a “mariscar”⁴⁹ esa mañana. Después de esta primera incursión se retiraron y regresaron alrededor de las 19, momento en que, sin exhibir orden judicial alguna, detuvieron a decenas de personas, algunas en sus propios domicilios, a otras en las calles y en inmediaciones del barrio. Además de haber sido detenidas de manera ilegal y arbitraria, estas personas fueron objeto de tortura y de un trato completamente violento y hostil que

a vivir próximos a los centros urbanos donde poder hacer changas para conseguir su sustento. Nam Qom es una comunidad surgida del asentamiento en el *lote 68* de varias familias indígenas provenientes del interior de las provincias de Formosa y Chaco en 1969.

⁴⁷ La denuncia está patrocinada por el CELS y ENDEPA (organismo ejecutivo de la Comisión Episcopal de Pastoral Aborigen [CEPA] de la Conferencia Episcopal Argentina). Se denunciaron violaciones a los arts. 5, 7, 8, 11, 19, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los arts. 1 y 2, así como los derechos consagrados en los arts. 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

⁴⁸ La sospecha sobre los indígenas surge claramente de las declaraciones testimoniales de las policías, producidas en el marco de los procesos penales seguidos en los tribunales formoseños por la investigación del homicidio, por un lado, y de los abusos colectivos, por otro.

⁴⁹ Es una costumbre ancestral de los aborígenes tobas salir a “mariscar” en pequeños grupos generalmente familiares, a campos que se encuentran hasta más de 100 kilómetros de su comunidad. La marisca es la caza de animales silvestres para la subsistencia, que se realiza con palas, machetes, hondas y rifles, y puede durar varios días. En la actualidad, aunque la marisca se sigue realizando de manera tradicional, el área de uso se ha restringido por la existencia de propiedad privada rural y a la vez se ha extendido debido a la creciente escasez de animales por efecto del avance de frentes colonizadores.

mostró el absoluto y particular desprecio por la condición de indígenas de las víctimas.⁵⁰

Privaron de su libertad a aproximadamente ochenta personas. Muchas de ellas fueron llevadas por la fuerza, incluso arrastrándolas por las calles. No se distinguió entre mujeres, niños o ancianos. Todos recibieron idéntico trato por parte del personal policial.⁵¹ Las agresiones sufridas por quienes estuvieron detenidos en las comisarías incluyeron: amenazas verbales de muerte, golpes con palos, armas, manos y puños, patadas, inmersión de la cabeza en agua de un pozo y en el barro (“submarino”), empujones, ejercicios de flexiones y salto rana, sometimiento a servidumbre, cachetadas en la oscuridad mientras los rodeaban. A los detenidos los amenazaban con la vida de sus familiares para que facilitaran información. Algunas niñas y mujeres fueron víctimas de un trato vejatorio, amenazante y ultrajante. Muchas pertenencias de los indígenas y algunos domicilios resultaron completamente destruidos. Incluso el personal policial se adueñó de dos casas durante toda la noche del viernes y hasta el día siguiente. De tanto en tanto, con el fin de intimidar y atemorizar al barrio en su totalidad, los policías disparaban tiros al aire.

Alrededor de las cinco de la madrugada los policías, sin exhibirse ni dar voz de alto, dispararon en contra de algunas personas que regresaban de la marisca. A raíz de ello, al menos dos personas resultaron heridas de bala y no recibieron atención médica sino hasta algunas horas más tarde

⁵⁰ La comunidad fue definida como un objetivo indiscriminado de control y represión, y ello es visto por la comunidad como discriminatorio. Esto puede observarse en las afirmaciones que hicieron los testigos en la causa judicial que se siguió por las violaciones cometidas en la comunidad. Así, un integrante de la comunidad manifestó que “toda la comunidad se reunió para atajar a la policía” “le preguntaron si ví algunas personas... si salían del barrio [...] Había muchos policías”, testimonió otro. “Toda esa noche permanentemente hubo policías en el barrio, rodeaban las casas, *entraban cuando querían, nadie se identificaba y no podíamos salir ni a comprar un poco de pan, andaban escondidos con armas largas*” afirmó otra persona. El policía Benedicto Torres contó que los policías “traían personas sospechosas para ser interrogadas respecto a si tenían conocimiento del hecho”. “A la noche [...] el Inspector Calvete [...] distribuyó gente en las orillas del barrio para esperar a los autores cuando ingresaran al barrio y se hicieron patrullajes permanentemente en horas de la noche y de la madrugada”.

⁵¹ El testimonio de un miembro de la comunidad, registrado en un video documental y acompañado como elemento probatorio de la petición ante la CIDH, es elocuente sobre esta cuestión: “nunca me olvido de lo que he visto. Esa tarde me fui donde estaba mi amigo para ir a hacer una cosa, al otro día he visto la camioneta que cargaba criaturas, lloraban los chicos; los que encontraban alzaba. Aquella criatura que encontraban la ponían en la camioneta y hasta ahora siempre que me acuerdo parece que tengo los lloros en mi cabeza, nunca me olvido, parece que escucho cuando pienso en esa cosa que hicieron acá en nuestro barrio. Parece que yo escucho las criaturas cuando decían mamá, papá, avíale a mi tío que la policía nos está llevando...”.

y de una forma completamente deficiente. Estas personas fueron trasladadas en ambulancia, esposadas y con un cuerpo encima del otro en una sola camilla. Mientas todo esto ocurría, ya se habían hecho presentes el juez Héctor Ricardo Sur, a cargo del Juzgado de Instrucción y Correccional n° 4, y el procurador general Carlos Ontiveros, quienes, en lugar de garantizar los derechos y la seguridad de los indígenas, avalaron el accionar policial.

Luego de este procedimiento, nueve miembros de la comunidad resultaron imputados por el homicidio del agente Barrios. Cuando los abogados, junto con el padre Francisco Nazar, e integrantes de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) de Formosa visitaron a los detenidos en la alcaldía pudieron observar que se encontraban severamente golpeados, sin atención médica y que no les suministraban alimentos. De los nueve sospechosos, seis permanecieron detenidos durante tres meses, hasta su liberación. Otros tres fueron llevados a juicio oral y uno de ellos fue condenado a trece años y seis meses de prisión. Contrariamente a los resultados del juicio penal que se llevó adelante por el homicidio del policía, el proceso penal que se siguió en Formosa a raíz de las gravísimas violaciones de derechos humanos contra los miembros de la comunidad, sufrió serias irregularidades que lo descalifican como proceso judicial serio, diligente y eficaz. Los denunciantes no contaron con un tribunal independiente e imparcial, no tuvieron la posibilidad de solicitar medidas ni de recurrir la decisión del juez, y en la mayor parte de las declaraciones no estuvo presente un intérprete de su lengua toba qom. Además, no se permitió la participación de los representantes de las víctimas en las declaraciones testimoniales.

Lo ocurrido en Nam Qom es una práctica habitual de las fuerzas de seguridad. No obstante, en este caso particular, la condición de indígenas de las víctimas motivó muchas de las detenciones y dio lugar a un terrible ensañamiento por parte de los funcionarios intervinientes.⁵² Esta situación se hace evidente pues las torturas fueron acompañadas de un trato especialmente violento y hostil durante los interrogatorios, reflejado en

⁵² Los pueblos indígenas en la Argentina son, sin lugar a dudas, uno de los grupos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad social, económica y cultural y, por tal razón, se presentan como blanco fácil a los abusos por parte de las autoridades gubernamentales. La situación de desconocimiento efectivo del sujeto indígena conlleva un constante rechazo a su cultura e identidad, convirtiéndose en objeto de discriminación múltiple: por razones económicas y étnicas. Por ende, en la denuncia ante la CIDH además de las violaciones al derecho a la integridad y libertad personal, a la intimidad, al debido proceso y la obligación del estado de respetar, proteger y garantizar sus derechos se hizo hincapié en la manifiesta vulneración del principio de no discriminación.

expresiones como: “hablá indio de mierda”, “indio de mierda, un indio le mató a nuestro compañero: un indio tiene que pagar por eso!”, “indio de mierda, zángano, sucio, piojento”. La proliferación de hechos con rasgos discriminatorios de esta índole trazan fatalmente un puente con el proceso histórico de exclusión y sometimiento de las comunidades indígenas.

Los indígenas fueron históricamente expulsados de sus tierras por las fuerzas militares. La medida en la que los hechos de este caso establecen una línea de continuidad con el tratamiento histórico del Estado de los pueblos indígenas se refleja con inaudita claridad en las palabras de un integrante de la comunidad: “Ya pasó un año del caso de Nam Qom, y ya vemos el daño que le dejó. Le dejó mal la mente, no fue un juego lo que pasó sino algo mucho más grave. Esto no es de hoy sino [que] también lo sufrieron nuestros antepasados. Hoy en día lo seguimos sufriendo. Cuando nosotros somos aborígenes no somos ni siquiera hermanos o hijos, y cuando cometemos un error ahí empieza el castigo más grande. El sufrimiento y el genocidio siguen hasta el día de la fecha”.⁵³

Como mencionáramos al comienzo de este capítulo, la persistencia de ciertos prejuicios y estereotipos históricos hacia los pueblos indígenas, ligados a concepciones y prácticas racistas provenientes de la sociedad colonial, se reproducen, persisten y asumen nuevas formas discriminatorias en la sociedad actual. Estas prácticas fueron identificadas, en reiteradas ocasiones, por diversos órganos de control y protección de los derechos humanos. El Comité contra la Tortura ya en sus “Conclusiones y recomendaciones para la Argentina” del año 1993, se preocupaba por

la persistencia en la Argentina de malos tratos y tormentos practicados por algunas secciones de la policía y las fuerzas armadas y la presunta indulgencia que las autoridades mostraban para con los funcionarios responsables de actos de tortura. A ese respecto, se hizo referencia a los informes recibidos de Amnistía Internacional y America’s Watch, particularmente 733 denuncias de malos tratos y torturas correspondientes al período de 1989 a 1991, y a que esas víctimas eran personas jóvenes, procedentes de distritos pobres y con frecuencia de tez oscura o *extracción indígena*.

⁵³ Del testimonio de un miembro de Nam Qom en el video documental que se acompañó como elemento probatorio de la petición ante la CIDH.

En 2004, este mismo Comité expresó su preocupación por “las alegaciones de torturas y malos tratos que padecen otros grupos vulnerables, como por ejemplo los miembros de comunidades indígenas”.⁵⁴

4.2 Las comunidades de la Ruta 86⁵⁵

Las comunidades wichí, originarias de la cuenca del Río Itiyuro, al norte de la provincia de Salta, vienen denunciando desde hace diez años la deforestación, tala indiscriminada y alambrado de sus tierras ancestrales por parte de empresarios sojeros y poroteros. Esta política de transformación de la selva tropical del Chaco salteño en una pampa agrícola que lleva adelante el gobierno de Salta, tiende a eliminar la biodiversidad del bosque nativo, atentar radicalmente contra la vida de los pueblos indígenas, provocar irreparables daños sociales y ambientales, entre otras consecuencias, y viola la obligación de demarcar los territorios tradicionales de uso y posesión de los pueblos indígenas.

La promoción de políticas de esta índole, sumada a la prolongada y sistemática negación del derecho a la tierra, derivan, tarde o temprano, en episodios de violencia física y en una descontrolada represión frente a los reclamos de las comunidades indígenas, tal como se refleja en este caso.

4.2.1 *Antecedentes de la represión a las comunidades indígenas en la Ruta 86*

En 1996 se inició una causa a raíz de los permisos otorgados por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la provincia de Salta (SEMADES) que autorizaban a la empresa “Los Cordobeses SA” a realizar desmontes en las tierras que ocupa y posee desde tiempos inmemoriales la Comunidad Hoktek T’oi.

En 2003 la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró nulos dichos permisos por violar el artículo 75 inciso 17 de la Constitución nacional. Casi simultáneamente a esta resolución, en septiembre de 2003 las empresas Salvador Muñoz e Hijos SRL y Juan Ángel Strella comenzaron un proceso de deforestación de las tierras registradas bajo las matrículas 17.214 y 17.573. Aquellas tierras tienen una importancia crítica para los wichí. No sólo por-

⁵⁴ CAT/C/CR/33/1, 10 de diciembre de 2004, par. 6, punto g.

⁵⁵ Sobre la base del documento “Pozo Nuevo relato de los hechos”, elaborado por el antropólogo John Palmer, citado.

que almacenan los diversos recursos naturales que cosechan para satisfacer sus necesidades básicas de salud y sustento vital, sino también porque permiten la conexión de las tres comunidades de Hoktek T'oi, Qanohitaj y Holotaj. Las comunidades afectadas realizaron denuncias en el INADI, la Policía de la provincia y en el SEMADES, que dictó diversas resoluciones que jamás fueron cumplidas por las empresas. Frente a esta situación, las comunidades anunciaron públicamente su decisión de iniciar una protesta pacífica de ocupación de la ruta 86. El corte de la ruta duró diez días y fue brutalmente reprimido por efectivos de la guardia de infantería de la policía provincial. Se abrió una causa penal contra el Cacique de la comunidad Antonio Cabana y derivó en su procesamiento por el juez federal Antonio Medina. Finalmente se firmó un Acta Acuerdo en la que el gobierno de Salta se comprometió a tomar las medidas necesarias para que las siete comunidades wichí, dispongan de la propiedad y posesión de un total de aproximadamente 8.000 has (de las cuales todavía no se concretó ninguna).

4.2.2 Reclamo contra Gustavo Lazcano y Mario Luis Olivero

En septiembre de 2004, la comunidad wichí Tsofwachat recibió una propuesta en la que solicitaban su conformidad para alambrar las tierras conocidas como la finca Mansur (identificada registralmente con las matrículas n° 1.627 y 1.629). A cambio del permiso, les ofrecían la construcción de un salón multiuso en beneficio de la comunidad. La propuesta fue rechazada y la comunidad se presentó en la Comisaría 42 de Tartagal para dejar constancia en un acta de que las tierras que se pretendían alambrar eran *tierras de recorrido y uso tradicional* y que por ese motivo las comunidades decidían *no permitir el tendido de alambrados*.

Sin embargo, en el mes de mayo de 2005 un grupo de obreros, empleados de Gustavo Lazcano y Mario Luis Olivero, iniciaron estas tareas de parcelamiento. La comunidad intentó dialogar con los trabajadores pero fue imposible frenar las acciones. Por ello, el 17 de mayo se elaboró un acta en la que los integrantes de la comunidad “reiteran la decisión de no permitir que se sigan alambrando estas tierras, y que deben pararse cuanto antes estas acciones”. Por ello procedieron a arrancar los postes y el alambrado, para defender su posesión, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2.468 del Código Civil. Las consecuencias se hicieron sentir una semana después cuando se presentó Estrada, el capataz, que amenazó a los wichí. Ante esta situación los miembros de la comunidad les exigieron al capataz y a sus acompañantes que se retiren del lugar. Éstos se retiraron dejando en el lugar la camioneta Chevrolet en la que se movilizaban. Allí permanecería el vehículo 44 días.

Estrada entabló una denuncia penal por privación ilegítima de la libertad y, como consecuencia, se dictó una orden judicial para recuperar el vehículo que, aducía, los indígenas le habían “secuestrado”. La comunidad manifestó que su única pretensión era generar una instancia de diálogo y que no tenía inconveniente en devolver la camioneta abandonada, si la retiraban los dueños y un juez, con el fin de poder conversar con ellos acerca del reclamo sobre las tierras. Sin embargo, el 6 de junio y el 1 de julio de 2005 se hizo presente personal policial para retirar la camioneta, lo que fue impedido por los miembros de la comunidad. Junto con las acciones de índole política, y para lograr la paralización de las obras, la comunidad interpuso una demanda judicial ante un juzgado de primera instancia en Tartagal.⁵⁶

El 8 de julio la mayor parte de los dirigentes de las distintas comunidades de la zona había viajado a la capital provincial para presentar una solicitud al gobierno en la que pedían que la cuenca del Río Itiyuro fuera declarada “Reserva Natural Cultural”.⁵⁷ Ese día un operativo policial conformado por una brigada de más de cincuenta efectivos de Guardia de Infantería y Gendarmería al mando de los comisarios Romero y Villafañe de la policía salteña,⁵⁸ y con la compañía de Walter Estrada, intentó recuperar la camioneta.⁵⁹

El operativo finalizó con una violenta represión contra los miembros de la comunidad que se encontraban en el lugar. Se lanzaron gases lacrimógenos y se reprimió al anciano José Galarza, quien fue alcanzado por cuarenta balas (principalmente de goma, pero algunas también de plomo). Debido a la extrema gravedad de sus heridas permaneció internado en el Hospital de Tartagal durante quince días. Su hijo Raúl Galarza, que salió a defender a su padre, junto con Salomón Abram, resultaron heridos con múltiples impactos de bala. Ninguno de los miembros de la comunidad estaba armado ni opuso resistencia. Ésta fue, en definitiva, la forma en que culminó la protesta pacífica de cincuenta y dos días, que contó con la participación de ocho comunidades wichí de la cuenca del Río Itiyuro.

Este caso revela cuál es la respuesta del Estado al reclamo indígena, fundamentalmente cuando se encuentra con dirigentes que se niegan a

⁵⁶ La causa fue caratulada como “Comunidades Wichí de la Cuenca del Río Itiyuro vs. Mario Luis Olivero y/o Gustavo Lazcano s/ Medida Autosatisfactiva”, Expte. n° 15.037/05, tramitado en el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial, Tartagal.

⁵⁷ En el marco de la Ley provincial n° 7.107 (Sistema Provincial de Áreas Protegidas).

⁵⁸ Pertenecientes a la Unidad Regional n° 4 del Departamento de Tartagal.

⁵⁹ Las personas que se encontraban en ese momento en la comunidad sumaban aproximadamente treinta, y eran mayormente mujeres, ancianos y niños.

ser funcionales a la política del gobierno, resistiéndose al avasallamiento de sus derechos y a aceptar las prebendas que se les ofrecen a cambio de acallar sus demandas. Casualmente, el cacique José Galarza es una de las autoridades tradicionales que se negó a recibir el título de propiedad en las condiciones ilegítimas que el gobierno propuso. Por último, en esta situación vemos cómo la falta de resolución del conflicto planteado por la tierra indígena promueve episodios que culminan con violentas represiones por parte del Estado y la criminalización de las reivindicaciones indígenas.

5. La venta de las tierras indígenas: el caso de la Comunidad Eben Ezer⁶⁰

La Reserva Provincial de Pizarro, ubicada en los lotes 32 y 33 del departamento de Anta en la provincia de Salta, fue creada a fines de 1995 mediante el decreto n° 3.397. La reserva abriga una muestra de la biodiversidad del bosque chaqueño y la selva de Yungas en forma continua.

En febrero de 2004 el gobernador Juan Carlos Romero instruyó a la legislatura (que en consecuencia sancionó la ley provincial n° 7.224) para que desafectara la reserva de su condición de área protegida con el fin de iniciar un proceso de venta, mediante licitación, para convertir la zona en un área de explotación económica. En junio de 2004 comenzó el proceso de remate y las tierras fueron adquiridas finalmente por las empresas “Everest SA” e “Initium Aferro SA”. Aun cuando se encontraba en trámite la autorización para la venta ante la Secretaría de Medio Ambiente, fueron realizados algunos desmontes ilegales.

Más allá de la gravedad que configura el hecho de que un gobierno se arroge la facultad de desafectar una reserva natural, la mayor problemática se suscita en virtud de que en dicho territorio vive la comunidad Eben Ezer del pueblo wichí, de acuerdo con las costumbres y tradiciones que sus antepasados transmitieron de generación en generación. La comunidad utiliza tradicionalmente los recursos que se encuentran en el lote 32 mientras que el lote 33 sirve de contención ecológica para tales recursos.

⁶⁰ El relato de este caso fue confeccionado en base al recurso de queja por denegación de recurso extraordinario interpuesto por la Comunidad Eben Ezer, con el patrocinio del abogado Matías Duarte, y sobre las publicaciones y conversaciones mantenidas con la organización Greenpeace Argentina. A todos ellos extendemos nuestro profundo agradecimiento.

Teniendo en cuenta esta situación, y ante la medida adoptada por el gobierno provincial, organizaciones ambientalistas y otros sectores de la sociedad civil criticaron duramente la decisión estatal, y anunciaron que, como consecuencia de los desmontes, se ocasionarían irremediables daños al medio ambiente. La decisión provincial constituye un claro acto de violación a los derechos humanos de los indígenas que habitan en la zona, al pretender desterrarlos de sus lugares y privarlos del sustento que obtienen del bosque chaqueño. Se estaban vulnerando específicamente sus derechos a la tierra y a los recursos naturales, a la debida información y participación en los asuntos que los afectan, a la vida, a la integridad e identidad cultural, al medio ambiente sano y equilibrado, y a la jurisdicción.⁶¹

Además, la medida oficial de disponer de los lotes fiscales sin realizar una consulta adecuada ni un estudio de impacto ambiental previo⁶² coloca a los wichí en una situación de vulnerabilidad absoluta, pues no sólo se van a eliminar especies florísticas y faunísticas en extinción sino que también, y como consecuencia de la alteración irracional del ecosistema, se incrementará el peligro de aludes e inundaciones, que ponen seriamente en riesgo su vida.

En virtud de ello, la Comunidad Eben Ezer interpuso el 1 de junio de 2004 una acción de amparo contra los actos administrativos del Ministerio de la Producción y el Empleo de la Provincia de Salta, mediante los cuales se dispuso la venta de los lotes fiscales 32 y 33 por ser manifiestamente ilegales, arbitrarios e inconstitucionales, y para lograr la suspensión definitiva de la venta. La Corte de Justicia de Salta, mediante una resolución del 2 de junio de 2005, rechazó el recurso extraordinario presentado por la Comunidad convalidando, de esta manera, la desaparición cultural de la Comunidad Eben Ezer al otorgarle legitimidad a la disposición por parte de terceros de las tierras y los recursos naturales que le permitían existir.

Contra dicha decisión definitiva, se interpuso un recurso de queja por recurso extraordinario denegado, que actualmente se encuentra pendiente de resolución ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Luego de un año y medio de sostenidas luchas y reclamos, gracias a la presión de los

⁶¹ Estos derechos están asegurados por los arts. 75 incs. 17 y 41 de la Constitución Nacional; arts. 13, 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT; arts. 4, 8, 21 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; art. 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; art. 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; art. 6 ap. 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

⁶² De conformidad con lo estipulado por la ley provincial n° 7.070 y la ley nacional n° 25.675.

medios de prensa y de las organizaciones no gubernamentales involucradas,⁶³ finalmente se ha alcanzado un acuerdo entre el gobierno de Salta y el gobierno nacional, y la reserva de Pizarro se convertirá en una nueva área protegida nacional.

La Administración de Parques Nacionales (APN) firmó el 14 de octubre de 2005 un acuerdo con el gobierno de Salta por el que se creó una nueva área protegida de 21.298 hectáreas en General Pizarro, algunas de ellas compradas por la APN y otras cedidas por la provincia.⁶⁴ Dentro de la Reserva, el acuerdo establece que “la Nación gestionará la adjudicación a título gratuito en el marco de la ley 23.302 de la propiedad comunitaria de un predio no menor a 800 hectáreas con destino a la comunidad Eben Ezer” la que también tendrá derecho a uso tradicional en unas 2.200 hectáreas y acceso a las 19.000 restantes que estén bajo jurisdicción de parques nacionales. A ello se suma el 25% del monte que por ley debe dejarse en cada una de las parcelas que serán desmontadas como zona de amortiguamiento, y la provincia establecerá una restricción de uso en torno al pueblo de Pizarro para proteger a los ciudadanos criollos que viven también allí. Las hectáreas que corresponden a los wichí serán compradas por la APN. En relación con las restantes la provincia cederá su jurisdicción, pero todavía no definió por qué instrumento legal recuperará los suelos vendidos a las empresas privadas.

El acuerdo firmado entre el gobierno nacional y el provincial constituye la promesa de que la comunidad Eben Ezer podrá concretar finalmente su derecho a la propiedad comunitaria. No obstante la importancia significativa de un acuerdo de esta naturaleza, es un deber insoslayable destacar que sólo frente a la persistente presión de las organizaciones, que lograron instalar en la opinión pública la burda situación que configuró la venta de la reserva cuando se encontraba asentada allí una comunidad indígena que vive de las tierras conforme a sus

⁶³ Greenpeace Argentina, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y Fundación Vida Silvestre.

⁶⁴ Resulta importante mencionar que en los casos en que debe resolverse la propiedad de las tierras que no son de ocupación ancestral de una comunidad (es decir que la comunidad ocupa actualmente en razón de los desplazamientos que ha debido soportar), la compra de las tierras para entregar títulos a la comunidades puede constituir un procedimiento apropiado a la hora de cumplimentar el imperativo constitucional de “entregar otras tierras aptas” a los pueblos indígenas. En los casos en que se trata de tierras tradicionalmente ocupadas por una comunidad la compra de tierras fiscales o la expropiación se presentarían como mecanismos que desnaturalizan el espíritu de la Constitución porque significaría reconocer que los indígenas no son los dueños de esas tierras, en forma contraria a lo reconocido en el art. 75 inc. 17.

pautas culturales,⁶⁵ y muy probablemente en razón de que sólo se encontraban en juego 21.298 hectáreas⁶⁶ de las cuales 800 pasarán a formar parte del título de propiedad,⁶⁷ el gobierno se mostró predispuesto a buscar una solución que contemplara a la comunidad.

Lo distintivo de este caso es que se logró instalar una demanda indígena en la agenda pública a partir de una utilización creativa de los medios masivos de comunicación. El hecho de que figuras del mundo del espectáculo y de la cultura, como Ricardo Darín y Diego Armando Maradona, entre otros, tomaran como suyo el reclamo de los ambientalistas y de los indígenas, atrapó la atención de los funcionarios, quienes reaccionaron rápidamente intentando encontrar una solución en virtud de la alta visibilidad social que había adquirido el conflicto, tanto en términos de violación de derechos ambientales como de los pueblos indígenas.

La articulación entre el reclamo por el medio ambiente y el reclamo territorial indígena fue un punto de partida para arribar a un acuerdo que se propone asegurar el acceso a la tierra y los recursos naturales para esta comunidad wichí y, de modo complementario, salvar miles de hectáreas de bosques.

6. A modo de conclusión

Como afirmamos en la Introducción los casos descriptos en este capítulo ejemplifican la falta de voluntad de los poderes del Estado para asegurar, con acciones concretas, los derechos reconocidos a los pueblos indígenas. Mientras no exista un reconocimiento concreto a la capacidad de los actores indígenas de promover y llevar adelante sus proyectos de manera autónoma, mientras sus autoridades, organizaciones y formas de representación sigan siendo mediatizadas por funcionarios estatales y representantes no indígenas, mientras no exista reconocimiento cabal y efectivo de su personalidad jurídica independiente de la regulación estatal, lamentablemente se sucederán los conflictos exigiendo el respeto a sus derechos.

⁶⁵ Durante la última semana de septiembre integrantes de la comunidad realizaron una protesta de espaldas a la Casa rosada con el apoyo de diferentes personalidades del mundo del espectáculo, y gracias al activismo de la organización Greenpeace, y solicitaron al presidente de la Nación su intervención activa para encontrar una solución al conflicto. El presidente Néstor Kirchner los recibió inmediatamente en la casa de gobierno y manifestó su intención de apoyar e impulsar una pronta solución.

⁶⁶ Lo que marca una diferencia sustancial con el reclamo de Lhaka Honhat que reivindica 650.000 hectáreas como parte de su territorio de ocupación tradicional.

⁶⁷ Del acuerdo firmado 800 hectáreas como mínimo pasarán a ser propiedad de la comunidad y ésta podrá disponer de otras 2.000 hectáreas que utilizaba efectivamente para camppear y otras actividades tradicionales.

Los pueblos indígenas son titulares de un plexo de derechos humanos específicos por pertenecer a una cultura diferente (entre los cuales se encuentra el derecho a la propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan, a elegir las formas de representación que consideren más adecuadas, a ser consultados y al respeto de su identidad para que puedan seguir siendo pueblos con una cultura diferente: es decir, para que puedan mantener sus vínculos comunitarios, sus lazos asociativos, las relaciones de reciprocidad entre parientes inmediatos y lejanos, en síntesis, para que puedan perdurar como comunidad organizada).

Como corolario, el Estado tiene obligaciones específicas respecto de ellos. Las tres obligaciones clásicas en materia de derechos humanos son las obligaciones de respeto, protección y garantía. La obligación de respeto implica que el Estado debe abstenerse de violar los derechos humanos. La de protección significa que el Estado debe poner en práctica medidas preventivas para evitar que los particulares violen los derechos humanos de otras personas. La obligación de garantía expresa que el Estado debe adoptar medidas concretas para que las personas gocen efectivamente de sus derechos. Si bien es el Poder Ejecutivo Nacional es el que negocia, firma y ratifica los tratados de derechos humanos, los compromisos que éste asume internacionalmente recaen sobre todos los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y en todos sus niveles (nacional, provincial y municipal). Ni el Poder Ejecutivo, ni el Legislativo ni aun el Poder Judicial pueden mostrarse indiferentes frente a la falta de concreción de los derechos de las comunidades indígenas. Cada uno de estos poderes debe, en el marco de sus atribuciones, evitar que los derechos específicos de los pueblos indígenas se vean vulnerados o amenazados así como también realizar acciones concretas (administrativas, judiciales o legales) para que puedan ejercer plenamente sus derechos.

En agosto de 2004 los representantes del Estado argentino, en una audiencia pública celebrada ante el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, reconocieron que el país tenía una “deuda histórica” con los pueblos indígenas que habitan en su territorio desde tiempos ancestrales. Los casos que hemos descripto en este capítulo son sólo una muestra del alcance y la extrema gravedad de las consecuencias del no pago de esa deuda que, hasta el día de hoy, se sigue manifestando mediante la sistemática y brutal violación de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas por parte de distintos estamentos gubernamentales.