

I.	RESUMEN.....	1
II.	TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN .....	2
III.	POSICIONES DE LAS PARTES .....	3
A.	Posiciones de los peticionarios.....	3
	Alegatos relativos a la falta de consulta previa y de estudios de impacto ambiental sobre las obras públicas realizadas en su territorio; al derecho de acceso a la información; y a los derechos políticos .....	5
	Alegatos sobre las consecuencias de las obras públicas realizadas en el territorio indígena .....	6
	Acceso a la justicia y protección judicial .....	7
	Derecho a la libertad de asociación .....	8
B.	Posiciones del Estado .....	8
IV.	HECHOS PROBADOS .....	10
	Las comunidades indígenas que conforman la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra), su territorio ancestral y su modo de subsistencia.....	10
	Situación de la propiedad comunitaria indígena sobre el territorio ancestral .....	14
V.	CONSIDERACIONES DE DERECHO .....	48
A.	Asuntos preliminares.....	48
	1. Las comunidades indígenas presuntas víctimas del presente informe .....	48
	2. Presencia indígena ancestral en la zona.....	50
B.	Delimitación de la controversia jurídica a ser resuelta .....	52
	1. Evolución del objeto de la petición y del proceso ante la CIDH.....	52
	2. Asuntos que no están en disputa .....	53
C.	El derecho a la propiedad indígena (artículo 21 de la Convención, en conexión con los artículos 1.1, 2, 8 y 25) .....	53
	1. Marco jurídico del análisis del proceso de reclamación territorial .....	53
	2. El reclamo territorial indígena en el caso bajo examen. ....	57
D.	Los derechos de los pueblos indígenas de los lotes fiscales 55 y 14 con respecto a las obras públicas y las actividades de exploración y explotación de recursos naturales en el territorio ancestral .....	66
	Requisitos del derecho interamericano de los derechos humanos para la realización de obras públicas y el otorgamiento de concesiones en territorios indígenas .....	66
	El derecho de acceso a la información en relación con los planes y programas de desarrollo o inversión.....	74
E.	Deforestación del territorio por la tala ilegal.....	77
	Deber estatal de implementación de los estándares medioambientales existentes.....	79
F.	Acciones estatales tendientes a debilitar a la Asociación Lhaka Honhat, y su derecho de participación y de petición ante el sistema interamericano.....	81
VI.	CONCLUSIONES.....	81
VII.	RECOMENDACIONES .....	82

**INFORME No. 2/12<sup>1</sup>**  
**CASO 12.094**  
**COMUNIDADES INDIGENAS MIEMBROS DE LA**  
**ASOCIACION LHAKA HONHAT (NUESTRA TIERRA)**  
**FONDO**  
**ARGENTINA**  
**26 de enero de 2012**

**I. RESUMEN**

1. El 4 de agosto de 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la "Comisión Interamericana" o la "CIDH") recibió una petición en contra del Estado de Argentina (en adelante el "Estado" o el "Estado de Argentina") relativa a la falta de garantía de los derechos territoriales de las comunidades indígenas que habitan los Lotes Fiscales 55 y 14 del Departamento de Rivadavia, en la Provincia de Salta. La petición fue presentada por la Asociación de Comunidades Aborígenes "Lhaka Honhat" (*Nuestra Tierra*) (en adelante la "Asociación Lhaka Honhat", la "Asociación" o "Lhaka Honhat"), con el apoyo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), en representación de las comunidades indígenas que forman parte de dicha Asociación, y en ella se alegaba la violación de numerosos derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención Americana" o la "Convención").

2. Tras un dilatado, y finalmente infructuoso, proceso de solución amistosa desarrollado entre 1999 y 2005, la CIDH aprobó el Informe de Admisibilidad No. 78/06 el 21 de octubre de 2006, en el cual declaró que la petición era admisible en relación con las presuntas violaciones de los derechos consagrados en los artículos 8(1), 13, 23, 21 y 25 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones estatales derivadas de los artículos 1 y 2 de la Convención.

3. En la petición y en las observaciones de fondo, los peticionarios alegan que el Estado de Argentina violó, en perjuicio de las comunidades indígenas que forman parte de la Asociación Lhaka Honhat, los derechos a la propiedad territorial; a la consulta previa y a la participación en la realización de estudios de impacto ambiental con respecto a las obras públicas desarrolladas en su territorio; al acceso a la información; los derechos políticos; de acceso a la justicia y a la protección judicial; a la vida; integridad física; salud y subsistencia; a la cultura; a fijar el lugar de residencia; a la no injerencia en la vida privada y familiar y a la protección de la familia, así como a la libertad de asociación.

4. El Estado enfatizó en distintas ocasiones la importancia del tema; en ese sentido manifestó de manera constante su voluntad de lograr una solución del caso y proporcionó diversos informes de avances que tanto el gobierno provincial como el nacional estarían llevando a cabo con dicha finalidad. No obstante, en audiencia pública realizada en la sede de la Comisión el 2 de noviembre de 2009, el Estado Nacional solicitó a la Comisión que se expidiera sobre el fondo del asunto, al no haberse logrado la solución esperada.

5. Después del análisis fáctico y jurídico, la Comisión ha concluido (a) que el Estado de Argentina violó el derecho a la propiedad en perjuicio de las comunidades indígenas que forman parte de la Asociación Lhaka Honhat, en virtud de que el Estado no les proveyó efectivamente el

---

<sup>1</sup> El comisionado Felipe González no participó de las discusiones ni decisión del presente caso, de conformidad con lo previsto por el artículo 17.2.b del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

título de propiedad de su territorio ancestral; (b) también se violó su derecho a la propiedad, en la medida en que el Estado no implementó decretos provinciales que reconocieran legalmente el derecho a un título compartido de propiedad territorial para las comunidades de los Lotes Fiscales; (c) Asimismo, se violó el derecho al debido proceso de las comunidades indígenas peticionarias, por cuanto el Estado no les proveyó un procedimiento efectivo para obtener un título de su territorio ancestral.. La Comisión también concluye que (d) el Estado de Argentina violó el derecho a la propiedad de las comunidades indígenas peticionarias, así como el derecho de acceso a la información por sus miembros, al haber realizado obras públicas y otorgado una concesión para la exploración de hidrocarburos en el territorio ancestral sin cumplir con los requisitos mínimos trazados por el derecho interamericano, a saber, realizar procesos de expropiación, garantizar la no afectación de la supervivencia de las comunidades indígenas, realizar procesos de consulta previa, libre e informada, realizar estudios previos de impacto social y ambiental y otorgar participación en los beneficios derivados de las obras y la concesión. Adicionalmente, (e) el Estado de Argentina violó los derechos territoriales de las comunidades indígenas peticionarias al haberse abstenido de ejercer la debida diligencia requerida para controlar la deforestación del territorio ancestral por taladores ilegales de madera.

6. En consecuencia, la Comisión establece que, por las razones precedentes, el Estado de Argentina violó los artículos 21, 13, 23, 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones consagradas en los artículos 1.1 y 2 de la misma; declara incipientemente reparadas dichas violaciones; y efectúa recomendaciones para lograr la reparación plena de las mismas.

7. Por otra parte, la Comisión concluye que no se demostró en el presente caso que el Estado de Argentina hubiese violado el derecho a la participación por cuanto a los alegatos de debilitamiento deliberado de la Asociación por parte del Estado.

## II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

8. El 4 de agosto de 1998, la CIDH recibió la petición inicial, presentada por la Asociación de Comunidades Aborígenes "Lhaka Honhat", con el patrocinio del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), en representación de las comunidades indígenas que conforman la Asociación, en contra de la República de Argentina. El 29 de diciembre de 1998, la CIDH recibió información adicional de los peticionarios. El 26 de enero de 1999, la CIDH transmitió las partes pertinentes de la comunicación al Gobierno de Argentina, solicitándole que suministrara información. El 7 de julio de 1999 la CIDH recibió la respuesta del Estado de Argentina a la petición. El texto de la respuesta junto con su documentación de soporte fueron puestos en conocimiento de los peticionarios el 29 de julio de 1999.

9. El 21 de octubre de 2006, la CIDH aprobó el Informe de Admisibilidad No. 78/06, en el cual declaró admisible la petición en cuanto se refiere a las presuntas violaciones de los derechos protegidos en los artículos 8(1), 13 en conexión con el 23, 21 y 25 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones generales consagradas en los artículos 1 y 2 de dicho instrumento.

10. Los peticionarios aportaron su escrito de observaciones de fondo el 4 de enero de 2007, y éste fue trasladado al Estado por la CIDH mediante nota del 12 de enero de 2007.

11. La CIDH recibió un escrito de *Amicus Curiae* en el curso del presente proceso, remitido por la Clínica de Derechos Humanos del Máster de Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid. Fue recibido el 3 de julio de 2007, y puesto en conocimiento de ambas partes por la CIDH el 23 de agosto de 2007.

12. Con posterioridad al informe de admisibilidad, se realizaron varias reuniones de trabajo en Argentina, entre las partes. El 11 de marzo de 2008, se llevó a cabo una reunión de trabajo en la sede de la CIDH con representantes del Estado y los peticionarios y, el 2 de noviembre de 2009 se celebró una audiencia en la que el Estado Nacional solicitó a la Comisión que dictara el correspondiente informe de fondo<sup>2</sup>.

### III. POSICIONES DE LAS PARTES

#### A. Posiciones de los peticionarios

##### **Alegatos relativos a la propiedad territorial de los pueblos indígenas de los Lotes Fiscales 55 y 14 de la Provincia de Salta**

13. Los peticionarios alegan que por ser sociedades tradicionalmente nómadas cazadoras y recolectoras, que recorren el territorio ancestral según sus patrones culturalmente establecidos, la tierra tiene una importancia fundamental para ellos, en tanto recurso económico y cultural<sup>3</sup>. Explican que la vida económica, la supervivencia física –vida y salud- y la identidad cultural de las comunidades indígenas de la Asociación Lhaka Honhat están atadas inescindiblemente a su territorio ancestral; debido a esa relación única, el derecho internacional otorga una protección especial a las tierras ancestrales de los pueblos indígenas. Invocan a este respecto tanto la jurisprudencia del sistema interamericano como las disposiciones de otros instrumentos y tratados internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, al igual que el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional de Argentina.

14. Los peticionarios precisan que las violaciones del artículo 21 de la Convención se derivan de distintas conductas del Estado: (a) “al haber omitido delimitar, demarcar y titular su territorio tradicional, a través de un instrumento legal que les permita mantener sus prácticas tradicionales de uso y sus modos particulares de relacionarse con la tierra”<sup>4</sup>; (b) “al haber ejecutado obras, amojonamientos, mensuras, y otras actividades que afectaron la integridad del territorio y la existencia y el valor de los bienes que se encuentran en la zona”<sup>5</sup>; y (c) “al haber consentido y tolerado el ilegítimo accionar de particulares como la instalación de alambrados, la tala de maderas, el pastoreo del ganado vacuno y similares”<sup>6</sup>. A su turno, el incumplimiento del deber estatal de respetar, proteger y adoptar las medidas efectivas necesarias para asegurar el goce efectivo del derecho a la propiedad comunitaria, amenazó el libre desarrollo y la transmisión de la cultura de las comunidades, y viola así múltiples otros derechos tales como la salud, la vida, la educación y la integridad física de sus miembros.

---

<sup>2</sup> Acta levantada con motivo de la audiencia pública sostenida el 2 de noviembre de 2009, en la sede de la CIDH con representantes del Estado y los peticionarios.

<sup>3</sup> En sus palabras, “[p]ara nosotros la tierra es más que un recurso económico, ella es parte esencial de nuestra identidad como cultura diferente. Nosotros nos sentimos ligados de manera indisoluble a ella, por ello decimos: ‘Ohapehen honhat lhwo’ (somos flor de la tierra). Pedimos solamente la propiedad de la tierra donde siempre hemos vivido. Pedimos que se nos respete y que se nos de la posibilidad de vivir en paz en nuestra tierra”. Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999.

<sup>4</sup> Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>5</sup> Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>6</sup> Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

15. Los peticionarios alegan que “las comunidades indígenas de los lotes 55 y 14 de la provincia de Salta iniciaron los trámites correspondientes para que el Estado delimite, demarque y titule las tierras de ocupación tradicional en el año 1984. Desde ese entonces, y hasta el presente, se realizaron numerosas gestiones que, incluso, derivaron en el propio reconocimiento del Estado de su deber de entregar las tierras en propiedad a las comunidades. (...) [Pese a ello] no sólo las tierras todavía no se han titulado a su favor sino que ni siquiera se delimitaron y demarcaron”. Los peticionarios alegan que ello implica que las comunidades no han podido gozar de su derecho a la propiedad, y “adicionalmente, esta omisión imputable al Estado crea una situación de incertidumbre jurídica, pues las comunidades no pueden conocer con precisión cuál es la extensión de su derecho de propiedad comunal y, por lo tanto, da lugar a la proliferación de actos que afectan la disposición, existencia y el valor de los bienes que se encuentran en la zona donde los indígenas desarrollan sus vidas”<sup>7</sup>. También afirman los peticionarios que “la legislación interna del Estado argentino, tanto a nivel federal como provincial, reconoce el derecho de las comunidades de los lotes 55 y 14 a la propiedad comunal de las tierras. Si bien el Estado les reconoció este derecho en numerosas ocasiones, hasta la fecha, no lo hizo efectivo e incluso realizó diversas acciones que constituyeron una vulneración manifiesta de tal derecho. (...) Pese a estas normas, (...) la realidad indica que estos reconocimientos normativos no se traducen en el efectivo goce de los derechos por las comunidades indígenas”<sup>8</sup>. A este respecto citan lo dispuesto en las constituciones nacional y provincial, así como en la legislación a ambos niveles.

16. En cuanto a la falta de cumplimiento del deber de hacer efectiva la entrega de las tierras mediante una forma legal respetuosa de su forma de vida, explican que desde los inicios de su reclamación territorial, las comunidades indígenas han pedido que el Estado haga entrega de un título de propiedad a nombre de todas las comunidades indígenas de los lotes 55 y 14, por ser ésta la forma de propiedad compatible con sus formas tradicionales de sustento, dado que las comunidades indígenas de estos lotes son nómadas, y derivan su sustento de las prácticas ancestrales de caza, pesca y recolección. Sólo podrán continuar con su modo de vida tradicional manteniendo la unidad e integridad del territorio que recorren<sup>9</sup>. Los peticionarios indican que “(i) el Estado tiene la obligación legal de proteger con medidas eficaces la identidad cultural de los pueblos indígenas, para ello debe formalizar la propiedad indígena respetando la especial relación que estos pueblos mantienen con la tierra y sus recursos, elemento fundamental de su forma de ser, ver y actuar en el mundo; (ii) tanto el Estado nacional como provincial reconocieron en reiteradas ocasiones que el instrumento legal que mejor protege el derecho de propiedad de las comunidades de los lotes 55 y 14 es aquel que permita mantener la unidad del territorio; (iii) es la forma adecuada para preservar las exigencias ecológicas del medio ambiente”<sup>10</sup>.

17. Los peticionarios afirman que las propias autoridades estatales a los niveles nacional y provincial reconocieron en varias ocasiones que el derecho de propiedad de las comunidades indígenas de los lotes 14 y 55 se protege mejor con un instrumento legal que permita mantener la unidad del territorio; por ello, “la instrumentación del derecho de propiedad mediante una herramienta legal que conserve la unidad de las tierras es una justa expectativa creada por el propio

---

<sup>7</sup> Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>8</sup> Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>9</sup> Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>10</sup> Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

Estado. En algunos casos dicha expectativa adquirió el status de obligación legalmente reconocida en el derecho interno. En otros, significó la creación de órganos especializados en la materia que justificaron la modalidad de un título conjunto para entregar las tierras a las comunidades”<sup>11</sup>. En tal medida, consideran que en virtud de los principios generales de derecho de buena fe y estoppel, “los reconocimientos deben considerarse como actos unilaterales que suponen manifestaciones de voluntad creadoras de obligaciones para el Estado del que proceden, y de derechos a favor de quien los invoca. Se trata de verdaderos actos que generan prerrogativas a favor de otros que se hallan en posición de exigirle al autor de la declaración, que se comporte en el sentido de la obligación que voluntariamente ha asumido”<sup>12</sup>.

18. Adicionalmente, para los peticionarios, la garantía de un título conjunto de propiedad sobre la unidad del territorio “es la modalidad que mejor se corresponde con las exigencias ecológicas del medio ambiente y con la sustentabilidad ecológica que debe guiar cualquier solución”<sup>13</sup>. Sobre este punto explican que los pueblos indígenas tienen derecho a que el Estado adopte las medidas necesarias para proteger su hábitat y los recursos naturales que allí se encuentran y a participar en su administración y conservación, derecho cuyo ejercicio se hace imposible por la degradación medioambiental.

19. Por último, los peticionarios consideran que el Estado es responsable por violación del derecho a la propiedad, al haber consentido y tolerado el ilegítimo accionar de particulares como la instalación de alambrados, la tala de maderas, el pastoreo del ganado vacuno y similares<sup>14</sup>.

**Alegatos relativos a la falta de consulta previa y de estudios de impacto ambiental sobre las obras públicas realizadas en su territorio; al derecho de acceso a la información; y a los derechos políticos**

20. Los peticionarios afirmaron en la petición inicial que existía un riesgo de profundas alteraciones del territorio causadas por emprendimientos estatales, que no fueron sometidos a consulta y carecieron de estudio de impacto: “el recorrido de las rutas atravesará casi toda la extensión del área habitada por nuestras comunidades. La urbanización proyectada que comprende la construcción de hoteles, centros turísticos, casas y comercios, la llegada de una nueva población para cubrir la prestación de los servicios programados y para consumirlos, el flujo de vehículos en los nuevos caminos, el humo, el ruido, los hábitos y costumbres de gente extraña a las comunidades, entre otras innovaciones, provocarán un cambio radical del territorio que bien podría ser descrito actualmente como una zona montañosa, selvática, habitada por animales salvajes y sin signos importantes de urbanización”<sup>15</sup>. Los peticionarios precisan que las comunidades que conforman la Asociación pertenecen a pueblos indígenas cazadores y recolectores, actividad económica que necesariamente requiere disponibilidad de frutos, peces y animales salvajes, y estos recursos se encuentran amenazados por distintos factores vinculados al programa de obras públicas

---

<sup>11</sup> Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>12</sup> Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>13</sup> Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>14</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999. Igualmente, en observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>15</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999.

emprendido por el Gobierno de Salta, que incluyen la introducción de población extraña a la zona, las alteraciones medioambientales y los cambios en el uso de las tierras.

21. Los peticionarios consideran que el proyecto de construcción del puente internacional y de las obras, caminos y edificios circundantes emprendido por la Provincia de Salta modificará su forma de vida ancestral, y que “si bien, no nos oponemos a que se realicen mejoras, exigimos que ellas se hagan habiendo analizado previamente el impacto socio ambiental que tendrán sobre nuestras comunidades y considerando el interés y la opinión de quienes históricamente hemos ocupado esta tierra”<sup>16</sup>. En consecuencia, sostienen que “las obras en construcción pueden destruir nuestras comunidades si no se realizan previamente los estudios de impacto necesarios, violando de esa forma derechos tan fundamentales como la vida, la integridad física y la protección de la familia, entre muchos otros”<sup>17</sup>.

22. Consideran que la falta de consulta y de realización de estudios de impacto ambiental violan, entre otras, el derecho de las comunidades indígenas al acceso a la información, protegido por el artículo 13 de la Convención Americana, el cual se debe interpretar, en consonancia con el artículo 29 de la misma, de conformidad con los artículos 75 inciso 17 de la Constitución Argentina, y con los artículos 2, 4, 5 y 7 del Convenio 169 de la OIT; y concluyen, sobre la base de esta interpretación, que “la conducta asumida por el Estado de no producir información sobre el impacto ambiental y cultural del emprendimiento, que es indispensable para que los pueblos indígenas podamos asumir la defensa de nuestros intereses y participar de tal modo en las decisiones sobre el futuro de nuestros bienes, importa una violación del artículo 13 de la Convención Americana. También es una violación de este artículo la falta de consulta sobre el proyecto y no habernos permitido el acceso adecuado a la información pública referida al diseño y la marcha de la obra pública denunciada”<sup>18</sup>. En particular, “el gobierno de Salta llevó a cabo un referéndum popular que no constituye un procedimiento adecuado de consulta a las comunidades indígenas (en los términos del Convenio 169 de la OIT), y no sólo no informó en forma debida a las comunidades sino que se encargó de difundir información maliciosa”<sup>19</sup>.

23. Los peticionarios afirman también que como consecuencia de los hechos referidos en los párrafos anteriores, el Estado violó los derechos políticos de las comunidades indígenas, garantizados en el Artículo 23 de la Convención.

### **Alegatos sobre las consecuencias de las obras públicas realizadas en el territorio indígena**

24. Los peticionarios consideran previsible que las obras públicas emprendidas en su territorio, así como las intrusiones, deforestación y degradación ambiental que han tenido lugar sin control estatal, conlleven un riesgo grave para la disponibilidad de alimentos y las actividades de subsistencia de las comunidades, teniendo en cuenta los daños a los recursos naturales de los cuales dependen, así como la invasión de sus campos de caza y áreas de recolección. Ello constituirá una amenaza a la salud, integridad física y eventualmente la vida de la población indígena<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999.

<sup>17</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999.

<sup>18</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999.

<sup>19</sup> Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>20</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999.

25. Refieren que los Estados tienen el deber de adoptar conductas positivas para proteger la identidad de una minoría y los derechos de sus miembros a disfrutar y desarrollar su cultura en común con los demás miembros de su grupo. “Estas medidas positivas, comprenden la realización de estudios a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo puedan tener sobre los pueblos indígenas”<sup>21</sup>.

26. Los peticionarios afirman que el Gobierno de la Provincia de Salta y el Estado argentino emprendieron un plan de obras públicas sin evaluar el efecto que tendría la alteración de las tierras tradicionalmente ocupadas sobre la cultura de las comunidades que allí habitan y que ello configura una violación del derecho a la cultura y a la preservación de la identidad cultural de los pueblos afectados y de sus miembros. Agregan que, otra violación se configura porque “la degradación ambiental y la alteración de los campos de caza y recolección en el territorio ancestral de las comunidades impiden el efectivo uso y goce de sus tierras de uso tradicional, provocando profundas alteraciones en su forma de vida pues modifican sus costumbres, sus hábitos sociales e individuales, sus prácticas económicas y sus concepciones acerca del mundo y de su propia vida”<sup>22</sup>.

27. Alegan que “la transformación y la degradación ambiental de los territorios tradicionales, por las obras públicas emprendidas sin la valoración de sus consecuencias, como fuera ya mencionado, afectará claramente la posibilidad de los pueblos denunciados de continuar habitando en el lugar en que han fijado, desde tiempos remotos, su residencia”. “En tal sentido, la degradación ambiental y la alteración de los campos de caza y recolección en el territorio ancestral de los pueblos denunciados (...) impedirán el uso y goce tradicional del lugar de residencia y provocarán profundas alteraciones en la forma de vida de cada miembro de las comunidades y de nuestras familias. Alterarán nuestras costumbres, nuestros hábitos sociales e individuales y nuestras prácticas económicas”<sup>23</sup>.

### **Acceso a la justicia y protección judicial**

28. Los peticionarios alegan que el Estado argentino violó el derecho a la protección judicial con las garantías del debido proceso, establecido en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana y en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la misma:

(a) En primer lugar, los peticionarios alegan que recurrieron a los tribunales internos para exigir la realización de estudios de impacto socioambiental, mediante acción de amparo, pero su petición fue rechazada en todas las instancias, incluso por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Alegan que se violó su derecho a la protección judicial bajo el art. 25 de la Convención Americana, por cuanto el trámite del recurso de amparo judicial no fue adecuado a las garantías del art. 8 de la Convención, específicamente porque no se adoptó una decisión conforme a derecho en su caso: “nos enfrentamos con una sentencia que hace caso omiso del planteo de origen y resuelve la cuestión con argumentos que nada tienen que ver con el reclamo presentado. (...) la petición presentada ante los tribunales tuvo una respuesta arbitraria, que de ningún modo resulta la conclusión razonada de la aplicación del derecho”<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999.

<sup>22</sup> Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>23</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999.

<sup>24</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999.

(b) En segundo lugar, explican que en Argentina no existe un recurso efectivo para delimitar, demarcar y titular tierras indígenas<sup>25</sup>. Para el caso de las comunidades indígenas de los Lotes 14 y 55, la inexistencia de un procedimiento interno de reconocimiento, titulación, demarcación y delimitación de tierras indígenas ha significado que veinte años después de que se inició la reclamación, sus reivindicaciones no han tenido una respuesta.

### **Derecho a la libertad de asociación**

29. Los peticionarios argumentan que el Estado ha actuado para debilitar la forma organizativa libremente elegida por las comunidades indígenas de los Lotes 14 y 55 para promover su reclamo territorial, a saber, la Asociación Lhaka Honhat; lo que se habría dado por los actos recurrentes del gobierno provincial de Salta orientados a promover la desafiliación de sus comunidades constitutivas y la división entre sus miembros, todo lo cual viola su libertad de asociación<sup>26</sup>.

#### **B. Posiciones del Estado**

30. En comunicación del 4 de octubre de 2001 el Estado indicó que, al tener una organización de gobierno representativa y federal, los territorios reclamados por los peticionarios resultan de propiedad de la Provincia de Salta y no del Gobierno Federal. Así mismo, aclaró que la propiedad del subsuelo es del Gobierno Federal, por lo que la Provincia no tiene posibilidad de adoptar decisiones finales respecto de la exploración y explotación de hidrocarburos. Así, indica que el presente es un caso de coexistencia de regímenes jurídicos emanados de diferentes autoridades. En la misma comunicación, el Estado Nacional informó que la Provincia se habría comprometido a tratar los Lotes 14 y 55 como un solo territorio a adjudicar a aborígenes y criollos, así como a no realizar obras nuevas sin la previa consulta a las comunidades indígenas<sup>27</sup>.

31. En diversas presentaciones, el Estado reconoció que las comunidades indígenas que habitan los Lotes Fiscales 14 y 55 tienen derecho a la propiedad de su territorio ancestral, y el Estado, a nivel provincial y nacional, ha manifestado en forma recurrente su voluntad expresa de adjudicarles dicha propiedad formalmente.

32. En audiencia llevada a cabo en la sede de la CIDH el 2 de marzo de 2005, representantes del Estado entregaron copia de un escrito dirigido al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de parte del Secretario de Gobernación de la Provincia de Salta en el que señaló que los trabajos de la Ruta Provincial N°54 se encontraban limitados al tramo que vincula a las localidades de Santa Victoria Este y Misión La Paz, en las que se ha convenido con los habitantes criollos y aborígenes colindantes la realización de tales trabajos<sup>28</sup>.

33. En la misma audiencia, se entregó comunicación de 28 de febrero de 2005, del Fiscal de Estado de la Provincia de Salta manifestando que se habían llevado a cabo estudios ambientales en la zona y manifestó la disposición de llevar a cabo las demás investigaciones

---

<sup>25</sup> Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>26</sup> Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>27</sup> Observaciones del Estado presentadas en comunicación del 4 de octubre de 2001.

<sup>28</sup> Escrito de fecha 21 de febrero de 2005 dirigido al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de parte del Secretario de Gobernación de la Provincia de Salta. Comunicación presentada por el Estado en reunión del 2 de marzo de 2005.

necesarias para determinar el posible impacto de los trabajos de la zona, afirmando que tales obras son indispensables para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del lugar. Reiteró la firme voluntad del Gobierno de la Provincia de Salta de transmitir la titularidad de las tierras a sus ocupantes, criollos y aborígenes, que tienen una historia de larga e interrumpida convivencia pacífica de más de cien años.

34. El 12 de abril de 2005, el Fiscal de Estado de la Provincia de Salta informó al Estado Nacional que, dado que no se había recibido ninguna respuesta respecto de su propuesta de distribución de tierras, el Poder Ejecutivo Provincial había resuelto en esa fecha realizar una "consulta popular" respecto de las medidas a adoptar en la zona donde se realizaron las reclamaciones de Lhaka Honhat, por lo que habían remitido a la Legislatura el proyecto de ley de referéndum. Según la Provincia de Salta, solamente después de realizado el referéndum podría abrirse nuevamente el diálogo. Para la Provincia el referéndum constituía el mecanismo para la efectiva participación de los pobladores y, además se encuentra previsto en el artículo 6 de la Convención N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo que establece la "consulta a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados".

35. El Fiscal de Estado de Salta envió distinta información a la Comisión, recibida el 24 de agosto de 2005. Respecto a las intrusiones y extracción clandestina de madera denunciada por los peticionarios, el Estado Provincial indica que estos hechos ocurren por tratarse de una vasta extensión de tierra (650.000 hectáreas) difícil de vigilar y cuya titularidad pertenece al Estado Provincial<sup>29</sup>. El 18 de septiembre de 2006, la Comisión recibió una comunicación del Fiscal de Estado de Salta, mediante la cual remitió copias de más de cuatrocientas adjudicaciones de tierras – tanto a indígenas como a criollos- a realizarse en cumplimiento del referéndum realizado en octubre de 2005<sup>30</sup>.

36. El 7 de septiembre de 2006, el Estado Nacional envió a la CIDH un borrador de propuesta alternativa a la propuesta del Estado Provincial de distribución de las tierras fiscales ubicadas en los lotes fiscales 55 y 14. La propuesta contempla la entrega de la propiedad de la tierra a las comunidades indígenas bajo un título único, libre de ganado y alambrados. Asimismo contempla una compensación a la población criolla derivada de las pérdidas debido a la reubicación.

37. El 9 de febrero de 2009, el Estado remitió comunicación del Secretario General de Gobernación en la que manifestó que desde diciembre de 2007 se habrían realizado entrevistas con todos los actores a fin de alcanzar una solución real del asunto.

38. En reunión de trabajo llevada a cabo en Buenos Aires el 27 de abril de 2011 con la comisionada Luz Patricia Mejía, los representantes de la Provincia de Salta informaron que se habrían dado avances en la distribución y titulación de 400.000 hectáreas de tierras para las comunidades indígenas. Se indicó que se llevaron a cabo visitas de trabajo y elaboración de un mapa de reclamo territorial, para lo cual se realizaron talleres participativos al que asistieron miembros de las comunidades indígenas y criollos. Aclararon que todas las actas levantadas en reuniones y talleres han sido suscritas por el líder de la Asociación Lhaka Honhat. La Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Salta informó que se necesita relocalizar a 230 familias criollas, para lo cual se requiere de financiamiento. Por otra parte, se explicó que el proyecto del Puente

---

<sup>29</sup> Comunicación del Fiscal de Estado de la Provincia de Salta del 19 de agosto de 2005, recibida el 24 de agosto de 2005.

<sup>30</sup> Comunicación recibida el 18 de septiembre de 2006, remitida por el Fiscal de Estado de la Provincia de Salta.

Internacional de Misión la Paz que unía Brasil, Paraguay y Argentina se paralizó y se hicieron obras de vivienda en acuerdo con las comunidades<sup>31</sup>.

39. En mayo de 2011, el Gobierno Provincial de Salta remitió a la CIDH un informe sobre el avance del proceso de regularización y adjudicación de tierras en los Lotes Fiscales 14 y 55, en el que se incluyó un listado de comunidades indígenas, distinguiendo entre las que están asociadas a Lhaka Honhat, y las que no lo están; se informó que para esta fecha, la Asociación contaba con veintisiete comunidades afiliadas<sup>32</sup>, mientras que otras veinte comunidades indígenas de los Lotes no lo están<sup>33</sup>. A dicho reporte, el Estado anexó copias de actas, fotos, mapas y diversa información. En nota del 7 de julio de 2011 el Estado remitió un informe del Ministerio de Agricultura de la Nación respecto a los lineamientos para el “Plan de Desarrollo Integral Inclusivo de los Lotes Fiscales 55 y 14 del Departamento de Rivadavia, Provincia de Salta”<sup>34</sup>. La información proporcionada en ambos Informes será analizada más adelante, dentro de la presente decisión.

#### IV. HECHOS PROBADOS

##### **Las comunidades indígenas que conforman la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra), su territorio ancestral y su modo de subsistencia.**

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

41. Entre treinta y cinco y cincuenta comunidades indígenas que agrupan familias pertenecientes a estos cinco pueblos habitan la zona del Río Pilcomayo, en lo que hoy es el Departamento de Rivadavia de la Provincia de Salta. Estas comunidades se asientan específicamente en los Lotes Fiscales Nos. 14 y 55, que abarcan aproximadamente seiscientos cuarenta mil (640.000) hectáreas, en la zona del territorio argentino adyacente a la frontera internacional con Paraguay y Bolivia.

42. En la petición inicial de 1998, se refiere la existencia de 35 comunidades indígenas en estos lotes<sup>35</sup>. En octubre de 2007, los peticionarios señalaron la existencia de 45 comunidades

<sup>31</sup> Acta levantada con motivo de la reunión llevada a cabo entre representantes del Estado y la comisionada Luz Patricia Mejía el 27 de abril de 2011 en Buenos Aires, Argentina. Los peticionarios fueron invitados a la reunión pero con anterioridad manifestaron que no les sería posible asistir.

<sup>32</sup> Así, se informa que las comunidades que forman parte de la Asociación Lhaka Honhat son 27: (1) La Merced Nueva; (2) Bella Vista; (3) Kom Lañoko – Misión Toba – Monte Carmelo; (4) Misión La Paz; (5) Misión La Gracia; (6) Santa Victoria 2; (7) Pozo El Toro; (8) Pozo La China; (9) Lantawos – Alto La Sierra; (10) Misión San Luis; (11) La Puntana I; (12) La Merced Vieja; (13) Las Juntas; (14) Rancho El Ñato; (15) Pozo El Tigre; (16) La Curvita; (17) Padre Coll; (18) Santa María; (19) Km 1; (20) Km 2; (21) Pozo El Mulato; (22) El Cañaverl 1; (23) La Bolsa; (24) El Cruce; (25) Las Vertientes; (26) Pin Pin; (27) El Cercado.

<sup>33</sup> Las comunidades que no forman parte de la Asociación, según información del Gobierno, son: (1) Molathati; (2) Madre Esperanza; (3) Nueva Esperanza – Lote Fiscal No. 55; (4) Ñande Yer; (5) La Esperanza; (6) Monte Verde; (7) El Cañaverl II; (8) Roberto Romero; (9) Ebeneser; (10) Misión Algarrobal – La Puntana; (11) Al Pu; (12) Inhate; (13) Sop A Kweni – Represa de las Víboras; (14) Misión Vieja – Santa María; (15) Pomis Jiwet (lugar de los tambores); (16) Santa Victoria I; (17) Misión La Paz – Chorote; (18) San Ignacio; (19) San Lorenzo; (20) La Estrella.

<sup>34</sup> Comunicación del Estado, Nota OEA 270 del 7 de julio de 2011, recibida ese mismo día por la Comisión.

<sup>35</sup> Específicamente se proveyó una ubicación geográfica precisa de las zonas de recorrido de veintiún comunidades: del pueblo Wichí, las comunidades (1) La Puntana, (2) Santa María, (3) La Curvita, (4) San Luis, (5) Cañaverl, (6) Pozo del Tigre – San Ignacio, (7) Misión la Paz Km. 1 y 2, (8) Las Vertientes, (9) Rancho del Ñato, (10) Pozo La China, (11) El Pin Pin, Continúa...

indígenas, de acuerdo con la base de datos del INAI<sup>36</sup>. Para febrero de 2009, las autoridades estatales indicaron que existían 50 comunidades indígenas<sup>37</sup>. En mayo de 2011, el Gobierno informó sobre la existencia de 47 comunidades indígenas<sup>38</sup>.

43. De la información proporcionada a la CIDH por ambas partes, ha quedado establecido que la cifra de comunidades es variable dada la dinámica constante de fragmentación y fusión comunitaria que caracteriza a estos pueblos nómadas y cazadores-recolectores.

44. El Gran Chaco fue milenariamente compartido por 16 pueblos indígenas conformados por familias nómadas y cazadoras-recolectoras, aunque posteriormente reducida por efectos del contacto, y radicada en aldeas sedentarias –o semi-sedentarias- por causa del proceso de evangelización. Documentos históricos muestran que desde principios del siglo XX se hace referencia a la presencia de los pueblos indígenas Wichi (Mataco), Iyjawaja (Chorote), Komlek (Toba), Niwackle (Chulupí) y Tapy'y (Tapiete) en la zona que hoy ocupan los Lotes Fiscales 14 y 55<sup>39</sup>. El

continuación

(12) Pozo El Toro, (13) Bella Vista, (14) Bajo Grande, (15) Pozo El Mulato, y (16) Alto La Sierra; del pueblo Iyjawaja, las comunidades (17) La Bolsa, (18) La Gracia, (19) La Merced Vieja, y (20) La Merced Nueva; del pueblo Komlek, la comunidad (21) Monte Carmelo.

<sup>36</sup> Al momento de presentación de las observaciones de fondo en 2007, se incluyó el siguiente listado de las comunidades indígenas del área, extraído de la "Base de datos de los pueblos indígenas del chaco salteño", del INAI y Asociación: (1) Alto de la Sierra; (2) Bajo Grande; (3) Bella Vista; (4) Cañaverl; (5) Carneada; (6) Desemboque; (7) Ebeneser; (8) El Cruce; (9) Kilómetro 1; (10) Kilómetro 2; (11) La Bolsa; (12) La Curvita; (13) La Esperanza; (14) La Estrella; (15) La Gracia; (16) La Merced Vieja; (17) La Merced Nueva; (18) La Paz; (19) La Puntana; (20) Las Vertientes; (21) Magdalena; (22) Mojarra; (23) Monte Carmelo; (24) Morón; (25) Nueva Vida; (26) Nueva Esperanza; (27) Padre Coll; (28) Pelicano; (29) Pim Pim; (30) Pozo El Bravo; (31) Pozo El Mulato; (32) Pozo El Tigre; (33) Pozo La China; (34) Pozo Los Ranchos; (35) Puesto Nuevo; (36) Puntana Chica; (37) Quebrachal 20101; (38) Quebrachal 20116; (39) Rancho El Ñato; (40) San Bernardo; (41) San Luis; (42) San Miguel; (43) Santa María; (44) Santa Victoria Este; (45) Vertientes.

<sup>37</sup> En octubre de 2007, el Director General de la Inspección General de Personas Jurídicas de la Provincia de Salta dirigió al Gobernador Provincial un listado de 50 comunidades indígenas que habitan los Lotes Fiscales 55 y 14, a saber: (1) Molathati; (2) La Merced Nueva; (3) Bella Vista; (4) Madre Esperanza; (5) Nueva Esperanza; (6) Monte Carmelo; (7) La Esperanza; (8) Misión La Gracia; (9) Santa Victoria 2; (10) Pozo El Toro; (11) Pozo La China; (12) Monte Verde; (13) Cañaverl II; (14) Roberto Romero; (15) Ebeneser; (16) Alto La Sierra; (17) Misión Algarrobal; (18) Misión San Luis; (19) Misión Las Juntas; (20) Inhate; (21) La Puntana I; (22) La Merced Vieja; (23) Rancho El Ñato; (24) Pozo El Tigre; (25) La Curvita; (26) Santa Victoria Este I; (27) Padre Coll; (28) Santa María; (29) Kilómetro 2; (30) Misión La Paz; (31) Pozo El Mulato; (32) Kilómetro 1; (33) Cañaverl I; (34) Bajo Grande; (35) La Bolsa; (36) El Cruce – Santa María; (37) Las Vertientes; (38) Las Vertientes II; (39) Pin – Pin; (40) Santa Ignacio; (41) San Bernardo; (42) San Miguel; (43) Pozo El Bravo; (44) Quebrachal I; (45) Quebrachal II; (46) Punta Chica; (47) Misión La Gracia; (48) San Lorenzo; (49) Las Mojarra; (50) Puesto Nuevo. Listado y nota adjuntos a la comunicación del Gobierno Provincial de Salta a la Cancillería de Argentina, remitida a la CIDH mediante nota recibida el 10 de febrero de 2009, y comunicada a los peticionarios el 26 de febrero de 2009.

<sup>38</sup> El 3 de mayo de 2011, el Gobierno Provincial de Salta remitió a la CIDH un Informe sobre el avance del proceso de adjudicación de tierras en los Lotes Fiscales 14 y 55; allí se incluye un listado de 47 comunidades indígenas, distinguiendo entre las que están asociadas a Lhaka Honhat, y las que no lo están. Así, se informa que las comunidades que forman parte de la Asociación Lhaka Honhat son 27: (1) La Merced Nueva; (2) Bella Vista; (3) Kom Lañoko – Misión Toba – Monte Carmelo; (4) Misión La Paz; (5) Misión La Gracia; (6) Santa Victoria 2; (7) Pozo El Toro; (8) Pozo La China; (9) Lantawos – Alto La Sierra; (10) Misión San Luis; (11) La Puntana I; (12) La Merced Vieja; (13) Las Juntas; (14) Rancho El Ñato; (15) Pozo El Tigre; (16) La Curvita; (17) Padre Coll; (18) Santa María; (19) Km 1; (20) Km 2; (21) Pozo El Mulato; (22) El Cañaverl 1; (23) La Bolsa; (24) El Cruce; (25) Las Vertientes; (26) Pin Pin; (27) El Cercado. Por su parte, las comunidades que no están asociadas en Lhaka Honhat son las siguientes 20: (1) Molathati; (2) Madre Esperanza; (3) Nueva Esperanza – Lote Fiscal No. 55; (4) Ñande Yer; (5) La Esperanza; (6) Monte Verde; (7) El Cañaverl II; (8) Roberto Romero; (9) Ebeneser; (10) Misión Algarrobal – La Puntana; (11) Al Pu; (12) Inhate; (13) Sop A Kweni – Represa de las Víboras; (14) Misión Vieja – Santa María; (15) Pomis Jiwet (lugar de los tambores); (16) Santa Victoria I; (17) Misión La Paz – Chorote; (18) San Ignacio; (19) San Lorenzo; (20) La Estrella.

<sup>39</sup> Específicamente, se cita el testimonio escrito de un colonizador que llegó a la zona en 1902, Domingo Astrada, quien llegó con un grupo de familias ganaderas procedente de Salta en busca de buenos pastos, y brindó detalles precisos sobre la población indígena del área que hoy conforman los lotes fiscales 14 y 55: "En esta campaña (al Pilcomayo) he hecho relación con 5000 indígenas... Conferencié con 106 caciques y sus respectivas escoltas de las tribus mataguayos, chorotes, tobas, mimocoes, chinupies y pilayas..." [Astrada, D.: "Expedición al Pilcomayo". Documento aportado por los peticionarios junto con las observaciones de fondo, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota

Continúa...

reclamo de presencia ancestral en el área de los Lotes Fiscales 14 y 55 se justifica también con la profusa toponimia de la zona en las respectivas lenguas autóctonas<sup>40</sup>.

45. Las comunidades indígenas que habitan los Lotes Fiscales 14 y 55 son cazadoras, recolectoras y pescadoras; son nómadas, y 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<sup>41</sup>. La mayoría de las comunidades de ambos Lotes viven en asentamientos estables pero preservan plenamente sus circuitos nomádicos y sus modos de subsistencia como cazadores y recolectores; adicionalmente, 5 comunidades carecen de asentamientos permanentes y practican todavía una forma de vida totalmente nómada, razón por la cual se trasladan periódicamente de un lugar a otro.<sup>42</sup> Los mapas aportados contienen indicación precisa de los recorridos culturalmente determinados de las distintas comunidades que forman parte de la Asociación Lhaka Honhat. Observa la CIDH que varios de estos recorridos se superponen, traslapan y cruzan entre sí<sup>43</sup>.

46. Las comunidades indígenas de los Lotes 14 y 55 preservan en la actualidad su modo de vida ancestral en tanto nómadas, cazadores y recolectores, así como sus nociones culturales ancestrales sobre el relacionamiento con la tierra y la naturaleza, por lo que reclaman su acceso a la propiedad territorial en la modalidad específica de un título común e indiviso para todas las comunidades<sup>44</sup>; esto es, a un territorio físicamente continuo, sin divisiones ni parcelaciones

continuación

del 12 de enero de 2007]. También se cuenta con los informes antropológicos tempranos del investigador Erland Nordenskiöld de 1902 y 1908, confirmados por otros estudios especializados; entre ellos: LOZANO, P. (1874): "Descripción Corográfica del Gran Chaco Gualamba"; San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucuman, 1941. KARSTEN, R. (1923): "The Toba Indians of the Bolivian Gran Chaco". Acta Academiae Aboensis IV, 1925. METRAUX, A. (1937): "Estudio de Etnografía Toba-Pilagá (Gran Chaco). Anthropos – Revue International d'Ethnologie et Linguistique, T. 32, 1937. KERSTEN, L. (1968): "Las tribus indígenas del Gran Chaco hasta fines del siglo XVIII". Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste, Facultad de Humanidades, 1968. FOCK, N. (1982): "History of Mataco Folk Literature and Research". En: WILBERT, J. y SIMONEAU, K. (eds.): "Folk Literature of the Mataco Indians", Los Angeles, University of California Press, 1982. Referencias etnológicas e históricas citadas en: CARRASCO, Morita y BRIONES, Claudia: "La Tierra que nos quitaron". Documento IWGIA No. 18, Buenos Aires, 1996, p. 195. Documento aportado como anexo de las observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>40</sup> Según narran los peticionarios, "[e]n 1991 las comunidades de los lotes fiscales 55 y 14 se sirvieron de [su] memoria celosamente guardada por los ancianos, para identificar la dimensión del espacio físico que tradicionalmente ocupan. Las, entonces, 27 comunidades que participaron en la elaboración de un mapa étnico para fundamentar su pedido de un título único indicaron más de mil sitios con nombres en sus respectivos idiomas (...) y, con base en esta información, fue posible marcar las áreas de recorrido de cada comunidad y las superposiciones de uso entre comunidades (...). Esta forma de 'nombrar la tierra' es, según lo explica un jefe del pueblo Toba, la manera en que 'los abuelos' van explicando a los jóvenes lo que deben saber para ser miembros plenos del grupo. Al dar nombres significativos al medio ambiente en que viven, los hombres y mujeres de las comunidades convierten el espacio geográfico en que viven en un 'territorio culturalmente organizado'". Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>41</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999. Se aportan los mapas de recorrido ancestral de las siguientes comunidades: Del pueblo Wichí, las comunidades (1) La Puntana, (2) Santa María, (3) La Curvita, (4) San Luis, (5) Cañaverl, (6) Pozo del Tigre – San Ignacio, (7) Misión la Paz Km. 1 y 2, (8) Las Vertientes, (9) Rancho del Ñato, (10) Pozo La China, (11) El Pin Pin, (12) Pozo El Toro, (13) Bella Vista, (14) Bajo Grande, (15) Pozo El Mulato, y (16) Alto La Sierra; del pueblo Iyjawaja, las comunidades (17) La Bolsa, (18) La Gracia, (19) La Merced Vieja, y (20) La Merced Nueva; del pueblo Komlek, la comunidad (21) Monte Carmelo.

<sup>42</sup> Idem.

<sup>43</sup> Idem

<sup>44</sup> En palabras de los peticionarios, "[e]n el pasado las personas se movían libremente en un espacio físico sin fronteras, intercambiando bienes y creando lazos familiares y alianzas políticas entre los diferentes grupos. En la actualidad, pese a los cambios medioambientales y las adaptaciones culturales, el intercambio entre bienes y personas sigue vigente. Dado que cualquier hombre o mujer tiene derecho a acceder libremente a los recursos naturales en el lugar en que se encuentran, no existe una noción de uso exclusivo, si bien un grupo familiar puede disponer de un espacio específico dentro del espacio total disponible para realizar su cerco de cultivo. Pese a que, por efecto del proceso de evangelización (en los

Continúa...

individuales o comunitarias<sup>45</sup>. Las comunidades de la Asociación Lhaka Honhat se oponen a la parcelación del territorio, o a la entrega de títulos de propiedad a comunidades o a familias individuales<sup>46</sup>.

### ***La población no indígena o “criolla” de los Lotes Fiscales 14 y 55***

47. El territorio de los Lotes Fiscales 14 y 55 también es ocupado por familias de colonos no indígenas<sup>47</sup>. Dada la diferencia entre el modo de vida cazador-recolector, pescador y nómada de las comunidades indígenas, y el modo de vida ganadero de la población criolla, que degrada su hábitat natural, han surgido conflictos y tensiones por causa del uso de la tierra y el acceso a los recursos naturales<sup>48</sup>. Uno de los principales problemas es el de la apropiación de tierras

continuación

lotes 55 y 14, fue a mediados del siglo XX), los grupos fueron radicados en aldeas sedentarias, al no existir fronteras físicas entre ella sin transformaciones espaciales significativas, el sistema de reciprocidad y alianzas intergrupales se mantuvo. La potencial división del espacio físico en parcelas tituladas a nombre de una o cada comunidad representa, sin duda, la imposición de una noción individualista de la posesión y uso de los recursos naturales y, conlleva un daño irreversible a la identidad cultural de las comunidades de los lotes 55 y 14”. Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>45</sup> Según explican en la petición inicial, “[n]ecesitamos, además, toda la tierra junta y sin subdivisiones o parcelas, porque formamos entre todos una sola comunidad grande. Estamos todos emparentados, compartimos la tierra. Así, cuando vamos al monte a cazar y recolectar miel y frutas, nos encontramos con nuestros vecinos, porque nuestros lugares de rebusque se superponen. Los que viven al borde del río se encuentran con los que viven sobre las cañadas; tenemos en común el mismo territorio. Es entonces la propiedad de las tierras en forma conjunta lo que históricamente ha constituido nuestra pretensión y no la propiedad individual de algunas parcelas por cada familia o comunidad” [Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999].

<sup>46</sup> Para sustentar en detalle las razones culturales, medioambientales y socioeconómicas por las cuales las comunidades indígenas reclaman un título de propiedad único y una superficie continua y sin subdivisiones, se proporcionan a la CIDH las siguientes explicaciones en el documento de observaciones de fondo de los peticionarios: “El origen de este requerimiento se vincula con el hecho de que estas comunidades, reconocen como su hábitat tradicional dichas tierras, en las cuales han desarrollado en forma continua, desde tiempos ancestrales, un estilo de vida caracterizado por actividades económicas compartidas a lo largo de un ciclo ecológico anual (pesca en invierno, recolección de frutos y miel silvestres en primavera y verano, horticultura en verano) y un modo de relación intergrupar basado en la reciprocidad (...). Cada familia ampliada (o grupo de parientes que residen juntos) es autosuficiente, dispone y usa de manera directa los recursos que ofrece la naturaleza. Al no existir espacios de uso exclusivo, las actividades en el terreno de cada una de ellas se superponen con las mismas actividades de otras familias con las cuales mantienen relaciones de parentesco y alianza matrimonial (...).” [Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007].

<sup>47</sup> Se explica en la petición inicial que “en nuestras tierras habitan también los criollos, población no indígena, desde que en el año 1902 un grupo de ellos solicitaran al Gobierno Nacional permiso para fundar una colonia en las tierras que se extienden al sur de la margen derecha del Río Pilcomayo. Nuestros antepasados, hospitalarios, los trataron con amabilidad y respeto, permitiendo que construyeran sus casas allí. Empero, los conflictos comenzaron a suscitarse en razón de que el territorio de cada grupo no estaba claramente demarcado. Lamentablemente, hasta el día de hoy es constante la puja entre criollos e indígenas siendo el gobierno de la Provincia de Salta el responsable del conflicto por no tomar las medidas necesarias para demarcar los territorios correspondientes a cada uno de los grupos. Por otra parte, las actividades económicas que llevan adelante uno y otro grupo resultan contrapuestas. No pueden ambos grupos aprovechar adecuadamente el mismo territorio. Los criollos son esencialmente ganaderos”. Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999. Asimismo, comunicación del Estado, Nota OEA 270 del 7 de julio de 2011, recibida ese mismo día por la Comisión.

<sup>48</sup> Esta situación es descrita así por un líder indígena: “Con respecto a los colonos, que llamamos criollos o chaqueños: ellos ahora hacen sus alambrados dentro de la zona y no dejan que uno entre para cazar, pescar, buscar frutas. Corren a nuestras mujeres que buscan frutas del monte. (...) Uno no tiene plata para comprar comida en el almacén. Entonces si ellos no nos dejan entrar en una zona donde hay caserío, estamos listos, no hay otra vida. En el fondo, ellos tienen su forma de vida, manejan sus cosas y nosotros también tenemos una forma diferente. (...) Cuando pedimos el título de la tierra no decimos que ellos no necesitan tierra. No decimos que ellos no tienen derecho a la tierra, que nosotros tenemos todos los derechos – no decimos esto. Nosotros decimos que ellos también necesitan tierra, pero que se tienen que separar para tranquilizar a la comunidad nuestra. Y que ellos también [puedan estar] tranquilos para desarrollar su propia forma de vida”. Testimonio aportado con las observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

y el tendido de cercas de alambre por parte de los criollos, que impiden, restringen y coartan la movilidad de los indígenas<sup>49</sup>.

***La Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat (Nuestra Tierra)***

48. En 1992, algunas de las comunidades que habitan los Lotes 55 y 14 conformaron la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat (Nuestra Tierra), bajo la forma de una asociación de derecho civil.<sup>50</sup> El propósito fundamental para la creación de la Asociación Lhaka Honhat fue el de obtener un título común y colectivo de propiedad territorial para todas las comunidades indígenas de los Lotes Fiscales 14 y 55<sup>51</sup>.

49. El 21 de diciembre de 2000 la CIDH recibió una comunicación manuscrita firmada por treinta y cinco caciques y representantes de comunidades asentadas en los lotes fiscales 55 y 14, en la cual éstos confirmaban su voluntad de que la Asociación Lhaka Honhat continuara representándolos y asesorándolos en el marco del proceso ante la CIDH<sup>52</sup>. En mayo de 2011, el Gobierno Provincial de Salta remitió a la CIDH un Informe sobre el avance del proceso de adjudicación de tierras en los Lotes Fiscales 14 y 55, en el que se incluyó un listado de comunidades indígenas, distinguiendo entre las que están asociadas a Lhaka Honhat, y las que no lo están; se informó que para esta fecha, la Asociación contaba con veintisiete comunidades afiliadas<sup>53</sup>, mientras que otras veinte comunidades indígenas de los Lotes no lo están<sup>54</sup>.

**Situación de la propiedad comunitaria indígena sobre el territorio ancestral**

***Primera fase de las reclamaciones territoriales indígenas: adquisición y formalización de compromisos sucesivos de titulación única por el Gobierno Provincial (1984-1998)***

---

<sup>49</sup> Ver a este respecto: CARRASCO, Morita y BRIONES, Claudia: "La Tierra que nos quitaron". Documento IWGIA No. 18, Buenos Aires, 1996, p. 225-226. Documento aportado como anexo de las observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>50</sup> Los peticionarios precisan que "Lhaka Honhat se constituyó formalmente como Asociación Civil sin fines de lucro el 17 de septiembre de 1992, según consta en la Resolución Ministerial No. 449 de fecha 9 de diciembre de 1992, que aprueba el estatuto social y le otorga personería jurídica. Lhaka Honhat fue obligada a nuclearse bajo una figura de derecho civil ya que el ordenamiento legal no contempla ninguna otra que se adecue a la forma de vida de las comunidades indígenas". Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>51</sup> Los peticionarios explican que dichas comunidades "reconocen como su representante legítimo a la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat, que obtuvo su personería jurídica en 1992 como requisito para acceder a la titulación de sus tierras". Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>52</sup> Comunicación remitida a la CIDH por los peticionarios, recibida el 21 de diciembre de 2000, y transmitida al Estado el 26 de diciembre de 2000.

<sup>53</sup> Así, se informa que las comunidades que forman parte de la Asociación Lhaka Honhat son 27: (1) La Merced Nueva; (2) Bella Vista; (3) Kom Lañocho – Misión Toba – Monte Carmelo; (4) Misión La Paz; (5) Misión La Gracia; (6) Santa Victoria 2; (7) Pozo El Toro; (8) Pozo La China; (9) Lantawos – Alto La Sierra; (10) Misión San Luis; (11) La Puntana I; (12) La Merced Vieja; (13) Las Juntas; (14) Rancho El Ñato; (15) Pozo El Tigre; (16) La Curvita; (17) Padre Coll; (18) Santa María; (19) Km 1; (20) Km 2; (21) Pozo El Mulato; (22) El Cañaverl 1; (23) La Bolsa; (24) El Cruce; (25) Las Vertientes; (26) Pin Pin; (27) El Cercado.

<sup>54</sup> Las comunidades que no forman parte de la Asociación, según información del Gobierno, son: (1) Molathati; (2) Madre Esperanza; (3) Nueva Esperanza – Lote Fiscal No. 55; (4) Ñande Yer; (5) La Esperanza; (6) Monte Verde; (7) El Cañaverl II; (8) Roberto Romero; (9) Ebeneser; (10) Misión Algarrobal – La Puntana; (11) Al Pu; (12) Inhate; (13) Sop A Kweni – Represa de las Víboras; (14) Misión Vieja – Santa María; (15) Pomis Jiwet (lugar de los tambores); (16) Santa Victoria I; (17) Misión La Paz – Chorote; (18) San Ignacio; (19) San Lorenzo; (20) La Estrella.

50. Pese a distintas iniciativas adoptadas desde principios del siglo XX para regularizar la ocupación y reclamos de propiedad de las tierras de los Lotes Fiscales 14 y 55, hasta la fecha de adopción del presente informe de fondo, y quienes allí habitan, tanto indígenas como no indígenas, carecen de títulos de propiedad formal sobre estas tierras, que en tanto Lotes Fiscales son propiedad de la Provincia de Salta<sup>55</sup>. Por ello sus habitantes tienen la condición de ocupantes de hecho, salvo los casos excepcionales de algunas comunidades que recibieron la titulación de sus respectivas tierras, a nombre de la comunidad<sup>56</sup>; es el caso, por ejemplo de Misión La Paz. Al momento de presentar la petición inicial ante la CIDH en 1998, los peticionarios afirmaban que pese a ser los habitantes inmemoriales del territorio, el Estado no les había reconocido legalmente como propietarios comunitarios de los Lotes 14 y 55, aunque habían iniciado y desarrollado numerosas gestiones para lograr dicho reconocimiento desde el retorno de Argentina a la democracia en 1983.

51. El 26 de junio de 1984, las comunidades indígenas de los Lotes 55 y 14 dirigieron al Gobernador de la Provincia de Salta una "Declaración Conjunta", reclamando la entrega del título de las tierras y oponiéndose a la parcelación del territorio<sup>57</sup>.

52. En 1986, se aprobó la Ley Provincial No. 6.373 de "Promoción y Desarrollo del Aborigen" en Salta, cuyo capítulo III versaba sobre la adjudicación de tierras a las comunidades indígenas; posteriormente, en 1987 la legislatura provincial aprobó la Ley 6.469 de "Regularización de la Situación Ocupacional del Lote Fiscal 55", reglamentada mediante el Decreto Provincial 1467/90. En 1989 se dictó la Ley Provincial 6570/89, sobre "Regularización y Ordenamiento de

---

<sup>55</sup> Según se explica en un estudio histórico especializado, "En 1902 el Gobierno Nacional funda la Colonia Buenaventura otorgando lotes de 625 hectáreas a los pioneros. Sin embargo, los títulos habrían de durar poco tiempo. Entre los años 1904-1907 el gobierno nacional otorgó otras parcelas de las mismas dimensiones a esos colonos y a otros que se habían asentado ya en el lote. En 1905 el Gobierno de Salta expresa su preocupación al Gobierno Nacional de que los lotes adjudicados como tierras fiscales nacionales pertenecieran a la jurisdicción provincial. Por lo cual y ante la falta de definición de límites precisos entre la Provincia de Salta y el Territorio Nacional de Formosa, se designó una comisión para que trazara la divisoria entre ambos. En 1909 el Ing. Barilari y el Sr. Garbiel Puló efectuaron el amojonamiento del límite; con lo cual los títulos provisorios otorgados por la Nación perdieron toda validez (...). Desde entonces hasta la sanción del artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional que reconoce a los indígenas la 'posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan', criollos e indígenas, quedaron como 'ocupantes' de tierras fiscales (...). En sucesivas etapas, los gobiernos locales, intentarán, por una parte, regularizar la situación de ocupación. Los afectados, por la otra, lucharán para que se reconozcan sus derechos. // En 1919 un funcionario de la Dirección Nacional de Tierras y Colonias, anticipa la decadencia de la colonización y reclama que se tomen urgentes medidas para regularizar la situación jurídica. En 1960 y 1964 el senador Raúl Fiore Moulés presentó un proyecto que se convirtió en Ley 3844 donde se preveía la venta de los lotes a los descendientes de los colonos originarios y la reserva de superficies para 'crear colonias de educación y adaptación de indígenas' (art. 4). Esta ley no se implementó. Finalmente, en 1967 queda definitivamente aprobado el límite entre las provincias de Salta y Formosa, establecido por la línea Barilari". CARRASCO, Morita y BRIONES, Claudia: "La Tierra que nos quitaron". Documento IWGIA No. 18, Buenos Aires, 1996, p. 204-205. Documento aportado como anexo de las observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>56</sup> Se señala en el estudio histórico aportado por los peticionarios que "Los gobiernos dictatoriales de los años 1971-1972 llevaron adelante una política de cesión de tierras, otorgando permisos de usufructo a algunas comunidades indígenas. Estas cesiones, lejos de reconocer la existencia de derechos aborígenes, cristalizaban la idea de la donación o regalo, excluyendo toda significación reivindicativa (...). Todas estas cesiones surgen del decreto 2293 del 12 de abril de 1971 de creación de 'Reservas Indígenas Provinciales'. Las tierras se otorgaban a nombre de la 'Comunidad Aborigen' representada por algún indígena cuya representatividad no estaba confirmada en ninguna parte y sin un instrumento legal que garantizara juridicidad a la comunidad que, en la mayoría de los casos, carecía de Personería Jurídica (...). Las comunidades de Santa María y Misión La Paz del fiscal 55 están comprendidas dentro de esta categoría [Ley 4086/67 de colonización ejidal indígena que dispone la reserva a favor de la Comunidad de Misión La Paz]. Las comunidades de La Puntana, La Curvita y Monte Carmelo están asentadas en una parcela mensurada de 7.500 has, cuyo plano no llegó a aprobarse aunque data de los años 70". CARRASCO, Morita y BRIONES, Claudia: "La Tierra que nos quitaron". Documento IWGIA No. 18, Buenos Aires, 1996, p. 207. Documento aportado como anexo de las observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>57</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999. Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

Tierras Fiscales". Este marco legislativo permitía la asignación de la propiedad colectiva de la tierra a las comunidades indígenas habitantes de la zona.

53. En 1991, con el apoyo de distintas organizaciones, los caciques de las comunidades indígenas de los Lotes Fiscales 14 y 55 emprendieron la tarea de reunir la documentación exigida por la Ley 6.469 para acceder a la asignación formal de la propiedad territorial, incluyendo censos de población, historias de ocupación, mapas de los asentamientos y áreas de uso económico; como consecuencia, se trazaron distintos mapas detallando los recorridos culturales del territorio de cada comunidad<sup>58</sup>.

54. El 28 de julio de 1991, las 27 comunidades del Lote Fiscal 55 presentaron al gobierno de la Provincia de Salta un reclamo administrativo de legalización del título de propiedad de la tierra; allí exponían los resultados de su tarea de documentación, a saber, los distintos mapas con la toponimia del terreno en las lenguas indígenas, señalando sus lugares de habitación, sus circuitos de recorrido del territorio, y los lugares culturalmente significativos, insistiendo en la necesidad de que se entregara un territorio único y sin parcelaciones<sup>59</sup>.

55. Luego de algunos meses de estudio de la propuesta por el Gobierno, el 5 de diciembre de 1991 se firmó un Acta de Acuerdo entre los representantes de las comunidades indígenas y el Director General de Adjudicaciones de Tierras Fiscales de la Provincia de Salta. Este Acta de Acuerdo fue ratificada en todos sus términos mediante un decreto expedido por el Gobernador de la Provincia de Salta, el Decreto No. 2609 de 1991. El texto de este Decreto, al que se incorporó el texto del Acta de Acuerdo, es el siguiente:

Decreto No. 2609/91 Acta Acuerdo entre criollos y aborígenes.  
Ministerio de Economía.

---

<sup>58</sup> CARRASCO, Morita y BRIONES, Claudia: "La Tierra que nos quitaron". Documento IWGIA No. 18, Buenos Aires, 1996, p. 210-211. Documento aportado como anexo de las observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>59</sup> Comunidad Aborigen del Lote Fiscal 55 – Pedido del título de propiedad de la tierra. Citado en la petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999. El documento con la solicitud, en el cual se fundamentan los antecedentes históricos, antropológicos y legales del pedido de reconocimiento, se encabeza con la siguiente demanda: "NUESTRO PEDIDO. Nosotros, los que formamos la comunidad aborigen del Lote Fiscal 55, pedimos al Gobierno el título de propiedad de nuestra tierra. Sabemos que, según la ley, tenemos derecho al título porque es la tierra de nuestros antepasados, quienes vivían aquí muchos siglos antes que llegaron del Sur los primeros criollos, en 1902-1903. // Nuestro Gobierno democrático tiene que reconocer el derecho histórico que tenemos a la tierra. Somos los nativos de la Argentina. // Nosotros somos los dueños legítimos de la tierra, pero vemos que, los criollos, quieren quitarnos nuestra tierra. Los criollos nos han corrido ya demasiado y solicitamos justicia. Pedimos que el Gobierno nos devuelva nuestra tierra, por respeto a nuestra historia y nuestra humanidad. // Nuestra descendencia se aumenta. Pedimos el título para que nuestros hijos y nuestros nietos puedan vivir y crecer en paz en la tierra de sus abuelos. Además, queremos que nuestra tierra vuelva a crecer lo mejor posible. // La entrega de tierras que necesitamos debe ser comunitaria y en extensiones suficientes para permitir el desenvolvimiento de nuestra vida y la de nuestra descendencia. El Fiscal 55 no alcanza, de por sí, para nuestras necesidades. Los que vivimos cerca del límite, siempre tenemos que salir hasta el Fiscal 14. // La tierra que ocupamos, y cuyo título pedimos al Gobierno, comprende el Fiscal 55 en su integridad, más otras tantas hectáreas de la parte colindante del Fiscal 14 (...). Así alcanza para nuestra comunidad y también toma en cuenta la gente nuestra que viven en el Fiscal 14. // De ninguna forma aceptamos subdivisiones o parcelas porque vivimos como una sola comunidad de la naturaleza. Somos agricultores, pescadores, cazadores, recolectores y artesanos. Necesitamos un espacio extenso, no solamente para cultivar la tierra, sino también para sacar del monte tanto nuestros alimentos, frutas, miel y animales silvestres, como los elementos vegetales que utilizamos para las artesanías y para nuestro uso doméstico. // Todos, los 4.500 habitantes aborígenes del Fiscal 55, estamos unidos. Como decimos acerca de nuestro pedido de tierra: 'Cuando una charata canta, todas las charatas hacen coro'. Como una sola comunidad pedimos, a nuestro Gobierno, un solo título comunitario para toda la tierra que precisamos" [Declaración conjunta citada en: CARRASCO, Morita y BRIONES, Claudia: "La Tierra que nos quitaron". Documento IWGIA No. 18, Buenos Aires, 1996, p. 195. Documento aportado como anexo de las observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007]

VISTO el Decreto Acuerdo celebrado por la Dirección General de Adjudicaciones de Tierras Fiscales con los miembros de las comunidades aborígenes Wichi (mataco), Iyojwaja (chorote), Niwacke (chulupi), Komlek (toba), Capy'y (Tapiete) que habitan el territorio de los lotes fiscales 55 y 14, el día 5 (cinco) de diciembre de 1991 en la localidad de San Luis – Departamento Rivadavia, en el marco de las Leyes 6469, 6570, 6373 y los Decretos 845/90 y 1467/90; y,

**CONSIDERANDO:**

Que es urgente y necesario disponer de los recaudos suficientes para conservar la aptitud de las tierras y la integridad de los recursos naturales de los lotes fiscales 55 y 14 hasta el cumplimiento total de las acciones destinadas a su regularización en los términos de las Leyes 6570 y 6469;

Que la realidad social y ecológica de los fiscales 55 y 14 hace necesario considerar a ambos como un solo territorio y con un destino común a fin de que sea posible adjudicar a las comunidades aborígenes y a cada familia criolla el espacio necesario para su supervivencia, desarrollo y bienestar;

Que es atendible el deseo de las comunidades aborígenes de contar con una superficie única sin divisiones interiores mediante título único y en las dimensiones suficientes para desarrollar sus modos tradicionales de vida, cuyas características fundamentales se reflejan en el estudio presentado por las propias comunidades el día 28 (veintiocho) de julio de 1991;

Que los términos del acuerdo significan un notable avance en la búsqueda compartida de soluciones que permitan la ejecución de las Leyes 6469 y 6570 en un marco de justicia y tranquilidad para las comunidades aborígenes y familias criollas que pueblan esa región;

Por ello, El Gobernador de la Provincia de Salta DECRETA:

Artículo 1º: Ratifícase en todos sus términos el Acta Acuerdo celebrada por la Dirección General de Adjudicación de Tierras Fiscales con los miembros de las comunidades aborígenes Wichi (Mataco), Iyojwaja (Chorote); Niwacke (Chulupi), Komlek (Toba), Capy'y (Tapiete) que habitan en territorio de los lotes fiscales No. 55 y 14 el día 5 (cinco) de Diciembre de 1991 en la Localidad de San Luis – Departamento Rivadavia, cuyo original y copia forma parte del presente.

Artículo 2º: El presente decreto será refrendado por el señor Ministro de Economía y firmado por el señor Secretario General de la Gobernación.

Artículo 3º: Comuníquese, publíquese en el Boletín Oficial y archívese.

**ACTA ACUERDO**

En la Localidad de San Luis – Departamento de Rivadavia – Lote Fiscal No. 55, se reúnen: el Señor Director General de Adjudicación de Tierras Fiscales de la Provincia, doctor Armando Jorge Arias y los miembros de las comunidades Wichi (Mataco), Iyojwaja (Chorote), Niwacke (Chulupi), Komlek (Toba), Capy'y (Tapiete) que habitan en territorio de los Lotes Fiscales No. 55 y 14, con el propósito de convenir en el marco de las Leyes No. 6.570, 6.469, 6.373 y sus Decretos Reglamentarios No. 845/90 y 1.467/90 y la Ley Nacional No. 14.942, los presupuestos básicos para la regularización Jurídica Dominial de los espacios ocupados por las Comunidades Aborígenes, por lo que Acuerdan las siguientes condiciones de adjudicación:

1. El gobierno de la Provincia acuerda adjudicar a través de la Dirección General de Adjudicación de Tierras Fiscales una superficie sin subdivisiones y mediante Título Unico de Propiedad a las Comunidades Aborígenes enumeradas precedentemente y en las dimensiones suficientes para el desarrollo de sus modos tradicionales de vida de acuerdo a los estudios que fueran presentados al Gobierno de la Provincia por las propias comunidades el día veintiocho de Julio de mil novecientos noventa y uno.

2. El Gobierno de la Provincia se obliga a suspender hasta la entrega de los Títulos Definitivos a las Comunidades Aborígenes y Criollas de los Lotes Fiscales No. 55 y 14, la emisión de autorizaciones, como la celebración de cualquier acto que implique la concesión de explotaciones forestales o agropecuarias en todo el territorio de los Fiscales mencionados.

3. El Gobierno de la Provincia acuerda unificar los Fiscales No. 55 y 14 y someterlos a un destino común a los fines del punto 1 de la presente acta-acuerdo a fin de garantizar a todas las Comunidades Aborígenes y a cada familia criolla que habita estos fiscales, el espacio necesario para su supervivencia y desarrollo.

4. Los miembros de las Comunidades de La Puntana, La Curvita y Montecarmelo se comprometen a unificar los catastros de las tierras que habitan y poseen facilitando, así la Regularización de los fiscales 55 y 14 para las Comunidades según los términos de la presente Acta Acuerdo. [siguen firmas] (...).

56. Tras un cambio de gobierno provincial, el nuevo Gobierno ratificó lo establecido en el Decreto 2609/91, mediante Decreto del 6 de noviembre de 1992, que convalidó el Acta de Acuerdo, manifestando la voluntad del gobierno de adjudicar las tierras de conformidad con lo allí acordado. Para entonces, algunas de las comunidades indígenas ya habían conseguido el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat, y en tal carácter continuaron reclamando el título conjunto de propiedad de los Lotes 14 y 55 para todas las comunidades.

57. El 13 de enero de 1993, el Gobernador de Salta promulgó el Decreto No. 18, creando una Comisión Asesora Honoraria para estudiar y formular recomendaciones sobre la metodología adecuada para concretar la entrega de las tierras a las comunidades indígenas; también debía establecer mecanismos para la preservación del medio ambiente en la zona, teniendo en cuenta las características socioculturales y formas de producción de sus habitantes. Según el artículo 9 del Decreto, la Comisión tenía 90 días a partir de su constitución para cumplir con la tarea que se le encomendó. La Comisión presentó sus conclusiones dos años después, en abril de 1995. Recomendó que se entregara a las comunidades las dos terceras partes de la superficie total de 640.000 hectáreas, y una tercera parte se titulara a las poblaciones criollas; que la adjudicación de las tierras tanto para los criollos como para los indígenas era una tarea urgente y necesaria, que debía cumplirse según procedimientos específicos; que la reclamación indígena debía ser resuelta respetando las áreas de recorrido de las comunidades con asentamientos en ambos lotes; y que la propiedad debía ser comunitaria, sin subdivisiones, y bajo un título único. Según narran los peticionarios, "a pesar de que la propuesta descripta ofrece una superficie menor que la reclamada por las comunidades indígenas, igualmente se la ha aceptado"<sup>60</sup>. El informe presentado por la Comisión Asesora Honoraria, junto con sus recomendaciones, fue aprobado mediante Decreto No. 3097/95 del Gobierno Provincial de Salta.

58. En el artículo 4 del Decreto 3097/95, el Gobierno Provincial dispuso que hasta tanto se sancionara y/o promulgara el proyecto de ley (destinado a reconocer la propiedad comunitaria de la tierra a sus ocupantes), se declarase área de preservación y recuperación ambiental a los lotes fiscales 55 y 14 del Departamento de Rivadavia, dejándose establecido que estaría prohibida toda explotación y/o aprovechamiento que no fuera consecuencia directa de la necesidad de subsistencia de sus ocupantes.

59. En forma simultánea al funcionamiento de la Comisión Asesora Honoraria, el Gobierno Provincial de Salta tramitó una licitación pública para la construcción del puente internacional sobre el Río Pilcomayo, Misión La Paz – Pozo Hondo<sup>61</sup>, a la cual se aludirá más adelante. Pese a la simultaneidad de ambos procedimientos, las comunidades indígenas no fueron informadas ni notificadas sobre el proyecto de realización de estas obras ni sobre la existencia del proceso licitatorio.

---

<sup>60</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999.

<sup>61</sup> Información adicional aportada por los peticionarios a la CIDH el 29 de diciembre de 1998, transmitida al Estado el 26 de enero de 1999.

60. En abril de 1996, la Asociación Lhaka Honhat firmó un Acta Acuerdo con las autoridades provinciales, en la que se creó una Unidad Coordinadora encargada de avanzar hacia un plan de regularización jurídica de los asentamientos poblacionales de los lotes fiscales 55 y 14<sup>62</sup>.

61. Entre el 25 de agosto y el 16 de septiembre de 1996 los indígenas ocuparon el puente internacional de manera pacífica. El objetivo declarado de la toma era exigir el reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas a la posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupaban<sup>63</sup>. Como consecuencia de esta toma, el Gobernador de Salta se presentó al lugar y negoció con las comunidades, luego de lo cual firmó un Acta en la que se comprometió a dictar, en 30 días, un decreto que asegurara la adjudicación definitiva de las tierras en cuestión, fijando sus pautas y lineamientos, y que contemplara una distribución equitativa entre las poblaciones indígena y criolla<sup>64</sup>. En el Acta los caciques también exigían que fuese la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat la que los representara en el proceso de adjudicación, y se acordó que toda obra de urbanización y acceso al puente debía ser consensuada con las comunidades indígenas afectadas<sup>65</sup>. Entre los años de 1996 y 1998 las comunidades indígenas de los lotes 55 y 14, a través de la Asociación Lhaka Honhat, remitieron una gran cantidad de comunicaciones, cartas y solicitudes a distintas autoridades del gobierno provincial de Salta, buscando que se hicieran efectivas las promesas de formalizar la propiedad comunitaria del territorio ancestral.

62. Para la fecha de presentación de la petición a la CIDH en 1998, las promesas del Gobierno y los Decretos sobre titulación de las tierras ancestrales seguían sin cumplirse<sup>66</sup>. Por ello, en la petición inicial de 1998 ante la CIDH, los peticionarios afirmaron que “hace ya más de una década, luchamos persistentemente para obtener el reconocimiento del título que nos erija como propietarios en forma comunitaria, de los lotes fiscales 14 y 55. Este reclamo comunitario es justo y legítimo. En este sentido, hemos efectuado innumerables gestiones desde que nuestro país retornó a la democracia en el año 1983, obteniendo como respuesta promesas que hasta el día de hoy siguen siendo sólo eso: promesas”<sup>67</sup>.

---

<sup>62</sup> Referido en la Resolución Defensorial del 11 de agosto de 1999. Documentos remitidos a la CIDH por el Defensor del Pueblo, recibidos el 19 de enero de 2001, y transmitidos al Estado por la CIDH mediante nota del 16 de febrero de 2001.

<sup>63</sup> La declaración conjunta de los líderes de las comunidades indígenas que llevaron a cabo la protesta en el puente internacional dice, en lo pertinente: “Por el título de nuestras tierras: Ocupación del puente internacional sobre Pilcomayo (La Paz). // Hace muchos años que hemos pedido al Gobierno de Salta que nos entregue el título de las tierras donde vivimos desde siempre. Mandamos cartas. Se hacen reuniones, nuevas leyes y decretos, y más estudios. Ya va por el cuarto gobierno. Pero no nos dan una respuesta. Pasan los años y nuestras tierras se empobrecen, porque la gente que ha venido de afuera a ocuparlas no sabe cuidarlas. Pasan los años y nos volvemos más pobres. // (...) hemos pedido que las Autoridades nos aseguren el título de las tierras antes de hacer estos grandes proyectos donde nosotros vivimos. Son tierras fiscales y las leyes reconocen nuestro derecho a la posesión y propiedad de las mismas. Hablan de Mercosur, pero para nosotros la tierra es más segura. Ante la falta de una respuesta y la próxima inauguración del puente, las 35 comunidades de nuestra Asociación decidimos: ocupar pacíficamente, el próximo 25 de agosto, las tierras al lado del puente. Vamos a quedarnos allí hasta que el Gobierno de Salta nos de una respuesta concreta a nuestro pedido. (...)” Declaración citada en: CARRASCO, Morita y BRIONES, Claudia: “La Tierra que nos quitaron”. Documento IWGIA No. 18, Buenos Aires, 1996, p. 234-235. Documento aportado como anexo de las observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>64</sup> Referido en la Resolución Defensorial del 11 de agosto de 1999. Documentos remitidos a la CIDH por el Defensor del Pueblo, recibidos el 19 de enero de 2001, y transmitidos al Estado por la CIDH mediante nota del 16 de febrero de 2001.

<sup>65</sup> Declaración de líderes indígenas con motivo de la protesta en el puente internacional. Citada en: CARRASCO, Morita y BRIONES, Claudia: “La Tierra que nos quitaron”. Documento IWGIA No. 18, Buenos Aires, 1996, p. 195. Documento aportado como anexo de las observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>66</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999.

<sup>67</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999.

63. El Defensor del Pueblo de la República Argentina envió a la CIDH, en enero de 2001, copia de algunos expedientes administrativos correspondientes a actuaciones tramitadas por su despacho, en los cuales se incluyen copias de dieciocho (18) comunicaciones dirigidas entre 1996 y 1998 al Gobernador de la Provincia de Salta, al Director del INAI, al Ministro de Gobierno o al Presidente de la República, entre otros altos funcionarios<sup>68</sup>.

***Segunda fase de las reclamaciones territoriales indígenas: la voluntad de parcelación de los Lotes Fiscales 55 y 14 por el Gobierno Provincial, y la oposición indígena (1999-2005); simultaneidad con las negociaciones ante la CIDH.***

64. En agosto de 1998 se presentó la petición ante la CIDH. Entre 1999 y 2005, se desarrolló una fase de solución amistosa del caso ante la CIDH, en la cual participaron activamente los representantes de los peticionarios, del Gobierno Nacional, y del Gobierno Provincial. Al mismo tiempo que se desarrollaba este proceso, las autoridades del Gobierno Nacional y Provincial adoptaron una serie de decisiones paralelas que afectaron los derechos territoriales de las comunidades indígenas ocupantes de los Lotes Fiscales.

65. El 2 de noviembre de 1999, la Secretaría General de la Gobernación de Salta profirió la Resolución No. 423/99, en la cual se ordenaba la publicación de edictos por 15 días en el Boletín Oficial y el Diario El Tribuno, para emplazar a todos quienes se consideraran con derechos sobre algunos terrenos del Lote Fiscal No. 55, puesto que se harían algunas adjudicaciones de dichos terrenos a sus habitantes relevados<sup>69</sup>. El 8 de noviembre de 1999 el Gobierno de la Provincia de Salta publicó dicho Edicto.

66. Ante la publicación de este Edicto, el 24 de noviembre de 1999 los representantes de la Asociación Lhaka Honhat dirigieron una comunicación al Gobierno de la Provincia de Salta – Secretaría General de la Gobernación sobre la tramitación del caso ante la CIDH, y notando que el edicto podría comprometer la responsabilidad internacional del Estado argentino en caso de que se produjeran daños irreparables en el territorio objeto de la controversia<sup>70</sup>.

67. Los representantes de la Asociación Lhaka Honhat interpusieron, contra la Resolución No. 423/99 que ordenaba la publicación de los edictos, un recurso administrativo de revocatoria por adolecer de nulidad<sup>71</sup>. El recurso fue rechazado el 20 de diciembre de 1999 mediante Resolución No. 500/99 de la Secretaría General de la Gobernación, que se notificó el 27 de diciembre a los recurrentes. Estos interpusieron un recurso jerárquico el 30 de diciembre ante el Gobernador de la Provincia de Salta<sup>72</sup> que, al 7 de junio de 2000, no había sido resuelto<sup>73</sup>.

---

<sup>68</sup> Documentos remitidos a la CIDH por el Defensor del Pueblo, recibidos el 19 de enero de 2001, y transmitidos al Estado por la CIDH mediante nota del 16 de febrero de 2001.

<sup>69</sup> Los peticionarios aportaron a la CIDH copia de esta Resolución mediante escrito recibido el 17 de julio de 2000, transmitido al Estado el 2 de agosto de 2000.

<sup>70</sup> Los peticionarios aportaron a la CIDH copia de esta carta, mediante comunicaciones recibidas los días 10 de enero de 2000 - transmitida al Estado el 18 de febrero de 2000- y 17 de julio de 2000 –transmitida al Estado el 2 de agosto de 2000-.

<sup>71</sup> Los peticionarios aportaron copia de este recurso a la CIDH mediante escrito recibido el 17 de julio de 2000, y transmitido al Estado por la CIDH el 2 de agosto de 2000

<sup>72</sup> Los peticionarios aportaron copia de este recurso a la CIDH mediante escrito recibido el 17 de julio de 2000, y transmitido al Estado por la CIDH el 2 de agosto de 2000

<sup>73</sup> Escrito de los peticionarios recibido el 7 de junio de 2000, transmitido al Estado por la CIDH el 8 de junio de 2000.

68. Mediante Decreto No. 461 del 24 de diciembre de 1999, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Salta – Secretaría General de la Gobernación realizó adjudicaciones de parcelas dentro del Lote Fiscal No. 55 a algunos individuos y comunidades indígenas allí asentadas, así: (a) se adjudicó en forma comunitaria la propiedad de distintas parcelas del Lote 55 a las comunidades indígenas Molathati (1.003 hectáreas - Artículo 1), Madre Esperanza (781 hectáreas - Artículo 2), La Merced Nueva (295 hectáreas – Artículo 5), Nueva Esperanza (47 hectáreas – Artículo 7) y Bella Vista (1.682 hectáreas – Artículo 8); y (b) se adjudicó en forma individual la propiedad de distintas parcelas del Lote 55 a los señores Delfín Balderrama (1.014 hectáreas – Artículo 3), Raul Jorge Lucio Rojas (758 hectáreas – Artículo 4), y Claro Normando Rojas (22 hectáreas – Artículo 6)<sup>74</sup>.

69. El 8 de marzo de 2000, los representantes de la Asociación Lhaka Honhat interpusieron una acción de amparo contra el Decreto No. 461/99, solicitando que se declarara la suspensión de sus efectos y se declarara inconstitucional, junto con la Resolución No. 423/99 que le precedió<sup>75</sup>. Esta acción de amparo fue rechazada por la justicia provincial, decisión eventualmente revocada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediante sentencia del 15 de junio de 2004<sup>76</sup>, en la que se declaró que la sentencia había omitido tomar en cuenta consideraciones de hecho y de derecho fundamentales, por lo cual ordenó que se devolviera el expediente al tribunal de origen para adoptar una nueva decisión. El 8 de mayo de 2007, el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Salta resolvió dejar sin efectos tanto la Resolución 423/99 como el Decreto 461/99 de la Secretaría de la Gobernación, por considerar que no se habían notificado en debida forma<sup>77</sup>.

70. En una reunión del 15 de diciembre de 2000 entre las partes, el Gobierno de la Provincia de Salta presentó una propuesta para la adjudicación de las tierras del Lote 55, que contemplaba la entrega de fracciones a cada una de las comunidades, sujeta a la obtención de la personería jurídica por cada comunidad<sup>78</sup>. Esta propuesta fue objetada en varios puntos por la Asociación Lhaka Honhat, mediante carta entregada el 6 de febrero de 2001<sup>79</sup>.

71. El Gobierno de Salta posteriormente se reafirmó en su postura de entregar parcelas comunitarias o familiares, mediante informe entregado a las comunidades y sus representantes y presentado a la CIDH en agosto de 2001<sup>80</sup>.

---

<sup>74</sup> Decreto No. 461 del 24 de diciembre de 1999 del Poder Ejecutivo de la Provincia de Salta – Secretaría General de la Gobernación, aportado a la CIDH por los peticionarios el 16 de marzo de 2000, y posteriormente mediante escrito recibido el 17 de julio de 2000, y transmitido al Estado por la CIDH el 2 de agosto de 2000.

<sup>75</sup> Los peticionarios aportaron copia de esta acción de amparo a la CIDH mediante escrito recibido el 17 de julio de 2000, y transmitido al Estado por la CIDH el 2 de agosto de 2000

<sup>76</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, “Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat c/Poder Ejecutivo de la Provincia de Salta”, Recurso de Hecho, A.182.XXXVII. Aportada por los peticionarios junto con sus observaciones de fondo, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>77</sup> Sentencia del 8 de mayo de 2007 del Tribunal Superior de Justicia de Salta, aportada por los peticionarios a la CIDH mediante comunicación del 8 de junio de 2007, transmitida al Estado mediante nota del 15 de junio de 2007.

<sup>78</sup> Comunicación de los peticionarios a la CIDH del 19 de julio de 2001, recibida por la CIDH el 19 de julio de 2001 y transmitida al Estado el 31 de agosto de 2001.

<sup>79</sup> Comunicación de los peticionarios a la CIDH del 19 de julio de 2001, recibida por la CIDH el 19 de julio de 2001 y transmitida al Estado el 31 de agosto de 2001.

<sup>80</sup> Informe de la Provincia de Salta – Poder Ejecutivo a la CIDH, 29 de agosto de 2001, transmitido a la CIDH por el Estado mediante nota recibida el 19 de septiembre de 2001, y comunicado a los peticionarios el 12 de octubre de 2001.

72. El 22 de febrero de 2001, el Gobierno Provincial de Salta – Poder Ejecutivo – Secretaría de la Gobernación, expidió el Decreto No. 339/01, teniendo en cuenta “las reuniones que se vienen llevando a cabo con representantes de aborígenes y criollos habitantes de los lotes fiscales Nros. 55 y 14 del Departamento Rivadavia”, y considerando que “resulta necesario completar la cartografía de los Lotes Fiscales Nros. 55 y 14, que permita reflejar con exactitud las ubicaciones de las distintas comunidades aborígenes y familias criollas residentes en las tierras comprendidas en los aludidos lotes, identificándose cada familia y cada comunidad”, se resolvió crear, dentro del ámbito de la Secretaría General de la Gobernación, una Comisión integrada por técnicos representantes del gobierno provincial, de las comunidades aborígenes y de las familias de criollos residentes en ambos Lotes Fiscales, con el objetivo de llevar a cabo dicho mapeo y complementación de la cartografía existente. En el Decreto se delegó en la Secretaría General de la Gobernación la facultad de supervisar la misión de la Comisión, y determinar los plazos y procedimientos para la realización de las tareas correspondientes<sup>81</sup>.

73. El 19 de julio de 2001 se informó a la CIDH que en la conformación de la Comisión creada mediante el Decreto No. 339/01 se había desconocido la representatividad de la Asociación Lhaka Honhat al no haber permitido su participación efectiva, puesto que no se le había notificado con la debida anticipación sobre su primera reunión, el 23 de abril de 2001.

74. También se informó sobre la continuación del proceso de parcelación del territorio por parte del Gobierno de Salta, pese a los acuerdos asumidos por el Estado, en el marco de lo que describieron como una estrategia destinada a minar la representatividad de la Asociación Lhaka Honhat y promover la separación de sus miembros<sup>82</sup>.

75. El 11 de septiembre de 2001, el Coordinador General de la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat dirigió una comunicación a la CIDH, manifestando el descontento de las comunidades por la presencia y actividades de personas que se presentaban como enviados del gobierno provincial de Salta, quienes estaban realizando mensuras territoriales dentro de los Lotes Fiscales<sup>83</sup>. Junto con esta comunicación, la CIDH recibió copias de distintas actas de reuniones realizadas por los miembros de las comunidades de Chowhay (Alto de la Sierra), La Puntana Chica, Quebracha, Horocha (Rancho Ñato) y La Puntana, en la cual se manifestaban en contra de la presencia y actividades de mensura realizadas por estas personas<sup>84</sup>.

76. El 5 de noviembre de 2001, se realizó en Santa Victoria Este una reunión entre familias indígenas y criollas habitantes de los Lotes Fiscales 14 y 55, que incluyó la presencia de varios caciques asociados en la Asociación Lhaka Honhat. Como consecuencia de la reunión se acordó solicitar a las autoridades del gobierno provincial que se suspendiera la parcelación de sus tierras, se aplicara el Decreto 339 del 22 de febrero de 2001, se frenaran los trabajos de nuevos alambrados y se detuviera la explotación forestal<sup>85</sup>.

---

<sup>81</sup> Decreto 339 de 2001 del Gobierno Provincial de Salta, aportado a la CIDH mediante nota del Estado del 6 de marzo de 2001.

<sup>82</sup> Comunicación de los peticionarios a la CIDH del 19 de julio de 2001, recibida por la CIDH el 19 de julio de 2001 y transmitida al Estado el 31 de agosto de 2001.

<sup>83</sup> Comunicación adjuntada al informe de los peticionarios a la CIDH recibido el 14 de noviembre de 2001, y transmitida al Estado el 3 de enero de 2002.

<sup>84</sup> Idem

<sup>85</sup> Comunicación adjuntada al informe de los peticionarios a la CIDH recibido el 14 de noviembre de 2001, y transmitida al Estado el 3 de enero de 2002.

77. En comunicación del 26 de diciembre de 2001, recibida por la CIDH en marzo de 2002, la Asociación Lhaka Honhat reportaba que había consenso entre las familias de criollos e indígenas de la zona con respecto al rechazo a la política de parcelación del Gobierno Provincial<sup>86</sup>.

78. El 17 de enero de 2002, los peticionarios reportaron nuevamente a la CIDH que el Gobierno Provincial de Salta continuaba con su estrategia de fragmentar los Lotes Fiscales en parcelas, y en forma conexas, estaba induciendo a los caciques de las comunidades a abandonar la Asociación Lhaka Honhat y su reclamo por un título único de propiedad.

79. Mediante comunicación del 26 de diciembre de 2001, recibida en marzo de 2002, la Asociación Lhaka Honhat alegó que los funcionarios del Gobierno Provincial de Salta se habían negado a reconocer la representación de las comunidades por la Asociación, postura que les había llevado a distorsionar sus reclamos territoriales en el sentido de que, según el Gobierno, los indígenas estarían reclamando un título único sobre la totalidad de los Lotes Fiscales 55 y 14 con exclusión de los criollos, lo cual no correspondía al reclamo real de las comunidades<sup>87</sup>. Los términos de esta comunicación fueron posteriormente rechazados por los representantes del Gobierno Nacional y Provincial ante la CIDH, quienes reiteraron la necesidad de avanzar en las negociaciones mediante una reunión con presencia de todas las partes interesadas<sup>88</sup>.

80. En la misma comunicación del 26 de diciembre de 2001, los representantes de la Asociación Lhaka Honhat asentaron que la Comisión creada por el Decreto 339/01 del Gobierno de Salta no se había reunido, o por lo menos su representante técnico no había sido convocado a ninguna reunión. Por lo mismo, habían emprendido su propio proceso de relevamiento poblacional y mapeo de los Lotes, que ya había arrojado datos importantes sobre la presencia y ocupación indígena del territorio<sup>89</sup>. En ese sentido, los peticionarios presentaron a la CIDH, el 5 de agosto de 2002, copia de un "Informe de Avance" del estudio realizado por ASOCIANA (Acompañamiento Social de la Iglesia Anglicana del Norte Argentino), titulado "Estudio cartográfico de la ocupación y uso de tierras entre las comunidades indígenas en los lotes fiscales 14 y 55, en el Municipio de Santa Victoria Este, Departamento de Rivadavia, Provincia de Salta, Argentina"<sup>90</sup>.

81. El 8 de julio de 2002, los peticionarios reportaron a la CIDH que el Gobierno de Salta había continuado enviando ingenieros a la zona en disputa para llevar a cabo mensuras y ofrecimientos de parcelas para las comunidades y las familias criollas<sup>91</sup>. Algunos días después, los peticionarios informaron que el 3 de julio anterior, se habían reunido 23 delegados criollos representantes de distintas zonas de los Lotes 55 y 14 con la Asociación Lhaka Honhat y sus asesores, luego de lo cual remitieron al Gobierno de la Provincia de Salta una comunicación respecto de las mensuras y posibles entregas de títulos de propiedad, que, al no contar con el acuerdo de todos los pobladores, los consideran ilegales. Asimismo, requirieron al gobierno 1. Que se frene todo

---

<sup>86</sup> Comunicación de la Asociación Lhaka Honhat a la CIDH del 26 de diciembre de 2001, transmitida al Estado el 21 de marzo de 2002.

<sup>87</sup> Comunicación de la Asociación Lhaka Honhat a la CIDH del 26 de diciembre de 2001, transmitida al Estado el 21 de marzo de 2002.

<sup>88</sup> Comunicación del Estado a la CIDH recibida el 3 de mayo de 2002, transmitida a los peticionarios por la CIDH el 16 de julio de 2002.

<sup>89</sup> Comunicación de la Asociación Lhaka Honhat a la CIDH del 26 de diciembre de 2001, transmitida al Estado el 21 de marzo de 2002.

<sup>90</sup> Informe aportado por los peticionarios a la CIDH el 5 de agosto de 2002, y transmitido posteriormente al Estado por la CIDH el 21 de octubre de 2002.

<sup>91</sup> Comunicación de los peticionarios a la CIDH, recibida el 8 de julio de 2002 y transmitida al Estado el 26 de julio de 2002.

procedimiento de mensura o titulación de tierras que no se realice dentro del marco de la ley, es decir, con acuerdo de la totalidad de los pobladores y 2. Reiteramos la propuesta de fecha de 28 de noviembre de 2001 y solicitamos la aceptación de los trabajos de relevamiento realizados por aborígenes y criollos, con ayuda de sus asesores: Asociana y Fundapaz, en los lotes en cuestión”<sup>92</sup>.

82. El 5 de agosto de 2004, los peticionarios informaron a la CIDH que, pese a los distintos compromisos adquiridos por el Gobierno Provincial en el curso del proceso de solución amistosa del caso ante la CIDH, habían continuado realizándose labores de mensura y amojonamiento de las tierras de los dos lotes fiscales, por personal contratado por las autoridades provinciales<sup>93</sup>.

*La búsqueda de un acuerdo de solución amistosa del caso ante la CIDH (2000-2005)*

83. Después que la CIDH le comunicó la petición inicial, el Gobierno Nacional ofreció sus buenos oficios para mediar entre las comunidades peticionarias y el Gobierno Provincial de Salta para la búsqueda de una solución<sup>94</sup>. El 18 de agosto de 1999, los peticionarios dieron respuesta a este ofrecimiento del Estado, aceptando iniciar un proceso de mediación, pero condicionando dicha iniciación a la suspensión de las obras públicas controvertidas y a otros requisitos conexos<sup>95</sup>. La CIDH puso esta comunicación en conocimiento del Estado el 24 de agosto de 1999. El 1º de octubre siguiente la CIDH realizó una reunión de trabajo durante su 104º período ordinario de sesiones.

84. A partir de este momento, y hasta el año 2005, se desarrolló un largo y complejo proceso de negociación y diálogo entre la Asociación Lhaka Honhat, el Gobierno Provincial y el Gobierno Nacional. Se realizaron numerosas reuniones de trabajo y audiencias ante la CIDH, así como reuniones entre las partes que fueron después reportadas a la CIDH. La CIDH realizó audiencias sobre el caso y reuniones de trabajo con las partes durante sus períodos de sesiones Nos. 104 (1º de octubre de 1999), 108 (12 de octubre de 2000), 110 (1º de marzo de 2001), 113 (15 de noviembre de 2001), 117 (28 de febrero de 2003), 119 (5 de marzo de 2004), 121 (26 de octubre de 2004), 122 (2 de marzo de 2005), 123 (17 de octubre de 2005), 131 (11 de marzo de

---

<sup>92</sup> Carta adjunta a la comunicación de los peticionarios a la CIDH, recibida el 26 de julio de 2002, y transmitida al Estado el 26 de julio de 2002.

<sup>93</sup> Comunicación de los peticionarios a la CIDH, recibida el 5 de agosto de 2004.

<sup>94</sup> Así, en el escrito presentado el 7 de julio de 1999, el Estado de Argentina, en respuesta a la petición inicial, indicó que el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas había ofrecido sus buenos oficios.

<sup>95</sup> En palabras de los peticionarios: “Esta parte acepta iniciar el proceso de mediación entre los peticionarios y el Estado, a cargo del INAI propuesto a fin de que, como sostiene el Estado, se dé cumplimiento al imperativo constitucional de reconocer la posesión y propiedad comunitarias de las tierras ocupadas a las comunidades indígenas. // Sin embargo la Asociación Lhaka Honhat considera que, a fin de que dicha mediación pueda alcanzar el objetivo propuesto y que el acuerdo pueda hacerse efectivo, es necesario que el Gobierno se comprometa formalmente a abstenerse de modificar la situación de hecho existente al comienzo de la mediación. Esto es, que el Gobierno asuma un compromiso previo como condición para la iniciación de la mediación: la interrupción de las obras que dieron origen al presente caso. (...) En el mismo sentido los peticionarios consideran imprescindible para la iniciación de la mediación que el Gobierno se abstenga de hacer nuevas entregas de viviendas, ya sea ubicadas dentro del territorio que será objeto de la mediación como a aquellas personas representadas por la Asociación peticionaria. Conforme surge del Anexo 3, el Gobierno de la Provincia de Salta ha proyectado la entrega de viviendas a personas pertenecientes a las comunidades indígenas, lo cual es contrario al objeto de la mediación por iniciar que es el reconocimiento de la posesión y propiedad comunitarias de las tierras. // Por otro lado, esta parte considera que es de vital importancia para el inicio de la mediación que el Estado informe a los peticionarios con precisión cuáles son las obras que se encuentran en proceso de ejecución, ya que como surge de los anexos anteriormente referidos (artículos periódicos), los peticionarios han tomado conocimiento de la existencia de un proyecto de construcción de un gasoducto en el ámbito geográfico objeto de la mediación.” En este mismo escrito los peticionarios solicitaron a la CIDH que participara mediante un representante en el proceso de negociación; también pidieron que otorgara medidas cautelares en el sentido de que no se realizaran nuevas obras en el territorio materia de mediación, y que no se entregaran viviendas individuales a miembros de las comunidades representadas por la Asociación.

2008) y 137 (2 de noviembre de 2009). La CIDH también estuvo representada en reuniones de trabajo entre las partes realizadas en las ciudades de Buenos Aires y Salta los días 1º de noviembre de 2000, 5 de agosto de 2002, 28 de agosto de 2003, 7 de diciembre de 2006, y 27 de abril de 2011. A esta última reunión de trabajo no concurrieron los peticionarios.

***Tercera fase de las reclamaciones territoriales indígenas: la convocatoria y realización de una consulta popular***

85. El 14 de julio de 2005, después de la ruptura del proceso de solución amistosa, el Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Salta aprobaron la Ley No. 7352, en la cual se convocaba un referéndum en el departamento de Rivadavia para definir la entrega de tierras a los habitantes de los Lotes Fiscales 14 y 55<sup>96</sup>.

86. En comunicación a la CIDH recibida el 22 de julio de 2005, los peticionarios señalaron que la consulta popular había ordenado incluir a terceros ajenos al conflicto.

87. El 11 de agosto de 2005, la Asociación Lhaka Honhat interpuso una acción declarativa de certeza ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina en contra de la ley de referéndum, buscando que se declarara su inconstitucionalidad. Mediante sentencia del 27 de septiembre de 2005, la Corte Suprema de Justicia rechazó el recurso interpuesto, al considerar que no tenía competencia para pronunciarse sobre actos del ordenamiento jurídico provincial.

88. El 23 de agosto de 2005, el Gobierno Nacional remitió a la CIDH un informe en el que explicaba que la decisión del Gobierno Provincial había dificultado el dilatado proceso de resolución amistosa del caso, por lo cual se intentaron hacer gestiones, desde las autoridades nacionales, para instar a las autoridades provinciales a reconsiderar su posición<sup>97</sup>.

89. El 23 de agosto de 2005, la CIDH recibió un informe de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Salta con observaciones sobre distintos aspectos del caso bajo estudio. Entre otras, el Gobierno Provincial afirmaba que no existía amenaza a los derechos indígenas, sino que por el contrario, el Gobierno Provincial buscaba adoptar medidas para hacerlos efectivos, permitiéndoles acceder a la tierra y participar en el referéndum programado; de hecho, argumentaba que el referéndum era una modalidad válida para permitir la participación informada de los pueblos indígenas a modo de consulta bajo el Convenio 169 de la OIT, y se trataba así de una solución democrática al problema<sup>98</sup>. El Gobierno Provincial resaltaba también la importancia socioeconómica

---

<sup>96</sup> El texto de la Ley dispone: "Artículo 1º. Convócase, en los términos del artículo 60 de la Constitución Provincial, a los electores del Departamento Rivadavia para que se expidan respondiendo por si o por no, sobre si es su voluntad que se entreguen las tierras correspondientes a los lotes fiscales 55 y 14 a sus actuales ocupantes, tanto aborígenes como criollos, ejecutándose las obras de infraestructura necesarias. // Art. 2º. La consulta a que se refiere la presente ley, se realizará conjuntamente con las elecciones de legisladores nacionales y provinciales, a tener lugar el día 23 de octubre de 2005. // Art. 3º. El Referéndum convocado por la presente ley, se sujetará a las normas legales aplicadas a la elección de legisladores provinciales. // Art. 4º. El Poder Ejecutivo deberá difundir la presente ley en las lenguas de las distintas comunidades. // Art. 5º. Comuníquese al Poder Ejecutivo".

<sup>97</sup>Comunicación del Estado. Nota SG 257, del 23 de agosto de 2005.

<sup>98</sup> En palabras del Gobierno Provincial, "[n]o es cierto que se violen los derechos de los pueblos indígenas establecidos en el art. 75, inc. 17 de la Constitución Nacional, art. 15 de la Constitución Provincial y por la Convención Americana de Derechos Humanos. // La simple lectura de las disposiciones citadas por el presentante, demuestra que el Gobierno Provincial no las está violando, sino haciendo lo necesario para cumplirlas, con la modalidad prevista por el art. 15, inc. 11 de la Constitución Provincial, que manda, respecto de las tierras fiscales, consensuar soluciones con los pobladores indígenas y no indígenas, generando mecanismos para la efectiva participación de tales pobladores. El referéndum es justamente 'el mecanismo' para la efectiva participación. Los miembros de la Asociación Lhaka Honhat podrán participar interviniendo en la campaña previa al referéndum, y luego, votando en él. Este mecanismo de consulta se encuentra, además, previsto por la Convención 169 de la OIT (...). La Consulta Popular establecida por Ley No. 7352 de la Provincia de Salta no violenta disposición alguna de la Convención 169 de la OIT; al contrario, la pone en ejecución. (...) Es falso que la Ley Continúa...

de las obras de infraestructura a emprender, para el bienestar de la población de los Lotes Fiscales 14 y 55<sup>99</sup>.

90. La CIDH puso en conocimiento de los peticionarios las respuestas del Gobierno Nacional y el Gobierno Provincial, mediante nota del 15 de septiembre de 2005. El 30 de septiembre siguiente se recibieron las observaciones de réplica de los peticionarios. Estos explicaban, entre otras, que el Gobierno Provincial había emprendido una serie de acciones destinadas a minar la representatividad de la Asociación Lhaka Honhat y promover la desafiliación de sus miembros, con miras a promover el referéndum<sup>100</sup>.

91. El 21 de septiembre de 2005, el Gobierno Nacional hizo llegar a la CIDH un documento titulado “Declaración conjunta de los organismos del Estado Nacional que participan de la Mesa Ampliada del proceso de solución amistosa de la petición No. 12.094 del registro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en el cual representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Justicia y el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas manifestaban su preocupación por el estancamiento del proceso de solución amistosa a partir de la organización del referéndum, solicitaban al Gobernador de la Provincia que suspendiera dicha iniciativa con miras a facilitar una solución al problema, instaban a la Asociación Lhaka Honhat a pronunciarse expresamente sobre la propuesta de adjudicación de tierras presentada por el Gobierno Provincial el 2 de marzo de 2005, y requerían a la CIDH que prestara su colaboración mediante la designación de un observador o experto<sup>101</sup>.

---

continuación

Provincial No. 7352, que dispone la convocatoria a un referéndum, con la finalidad de definir la política de adjudicación a los pobladores, indígenas y criollos, de las tierras que integran los lotes fiscales 55 y 14, sea contraria a la Constitución Nacional y los Pactos Internacionales. // Con la Ley No. 7352 de la Provincia de Salta se procuró que las decisiones en materia de adjudicaciones de tierras tuviesen el aval directo, y sin intermediaciones, de la gente que habita en la zona. (...) Es indudable que la convocatoria a un referéndum resulta el medio más democrático y de mayor transparencia, para que la adjudicación de tierras consulte la verdadera voluntad y los auténticos intereses de los pobladores, que de lo contrario, corren el riesgo de resultar frustrados como resultado de tratativas sostenidas a puertas cerradas, con la intervención de abogados y funcionarios, y de entidades cuya verdadera representatividad debiera ser ratificada en las urnas. (...) De todas maneras, nada obsta a que los miembros de Lhaka Honhat se presenten en el referéndum y allí expresen su opinión”.

<sup>99</sup> Según explicaba, “[o]tro aspecto, no menos relevante que la adjudicación de tierras, se refiere a las obras de infraestructura a realizar en los lotes 14 y 55. El acceso a los pobladores a la educación y a los servicios de salud, tiene una importancia no menor que la propiedad de las tierras. Las obras de infraestructura vial resultan vitales para que, la gente de la zona, acceda a condiciones de vida dignas. En su momento, y como se dijo antes, la Asociación Lhaka Honhat se opuso, ante los Tribunales, a la realización de obras, y la Justicia rechazó esa oposición. Ahora los pobladores van a tener la oportunidad, a través del referéndum, para decir lo que de verdad quieren”.

<sup>100</sup> Los peticionarios explicaban que “durante los últimos meses, el gobierno provincial ha encarado una agresiva campaña para desprestigiar y desestabilizar a Lhaka Honhat y a favor del referendun. // Entre otras cuestiones, el gobierno provincial, sin decirlo expresamente, promovió una acción de amparo en la justicia provincial, mediante un cacique de una comunidad ajena al conflicto de los lotes 55 y 14 (y conocido por su afinidad política con el gobierno). La resolución judicial, que acogió favorablemente la demanda, 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’. Es preciso que la Ilustre Comisión advierta la gravedad del asunto, pues la acción ilegítima que se endilga a Lhaka Honhat es haber presentado una denuncia ante la CIDH. (...) Por otro lado, el gobierno provincial publicó en el diario local El Tribuno (de propiedad del hermano del gobernador Juan Carlos Romero) varias notas de prensa con idéntico objetivo. Además de ello, representantes del Ejecutivo provincial se trasladan permanentemente a la zona de conflicto y organizan reuniones proselitistas a favor del referéndum, en las cuales se agravia violentamente a la Asociación Lhaka Honhat y a sus asesores técnicos y legales. También realizan de forma constante intervenciones en las radios de la zona, en las cuales se dedican a agredir a la Asociación y sus representantes, a sus asesores y a la CIDH, entre otros”. Igualmente, reportaban que el gobierno provincial estaba repartiendo en la zona volantes escritos en un dialecto del idioma Wichi que es incomprensible para los propios habitantes de la zona. En criterio de los peticionarios, se trata de “actos promovidos por la provincia de Salta para dividir a las comunidades indígenas y desconocer a las autoridades legítimamente designadas por ellas. (...) el gobierno provincial está a un paso de lograr su objetivo de quebrar la forma de organización mediante la cual las comunidades indígenas decidieron representarse (en ejercicio de derechos específicos expresamente reconocidos en tratados de derechos humanos)”.

<sup>101</sup> Nota del Estado N° 200/05 del 24 de agosto de 2005, recibida por la Comisión el 21 de septiembre de 2005.

92. El 7 de octubre de 2005, la CIDH corrió traslado al Estado de las observaciones de los peticionarios recibidas el 30 de septiembre, y le pidió información específica sobre (1) si se consultó a las comunidades indígenas sobre el referéndum y sus posibles implicaciones, (2) cuál sería el impacto de la realización del referéndum sobre el caso en trámite ante el sistema interamericano, y (3) la situación en la zona y los compromisos adoptados por el Gobierno en distintas actas suscritas por las partes en el proceso de solución amistosa. El 12 de octubre de 2005, la CIDH recibió una comunicación del Secretario General de la Gobernación de Salta, en el cual éste reportaba:

“... el referéndum fue dispuesto por la Legislatura de la Provincia de Salta, con el propósito preciso de consultar a los indígenas y a los pobladores no indígenas, acerca de las medidas que pudieran afectarlos. Se cumplió así con la disposición textual del artículo 15 inciso 2 de la Constitución de la Provincia de Salta que, textualmente, dice lo siguiente: ‘El Gobierno Provincial genera mecanismos que permitan, tanto a los pobladores indígenas como no indígenas, con su efectiva participación, consensuar soluciones en lo relacionado con la tierra fiscal, respetando los derechos de terceros’. Además de ello, se han realizado reuniones en prácticamente todas las comunidades aclarando el sentido del referéndum y distribuyendo folletos explicativos en idioma castellano y en lenguas wichí, chulupi y chorote.”<sup>102</sup>

93. El Sr. Indalecio Calermo, quien se presentó como “Cacique General de la Raza Wichí y Coordinador General de la etnia Wichí en la Provincia de Salta”, interpuso una acción de amparo en contra de la Asociación Lhaka Honhat, solicitando al juez que le ordenara abstenerse de actos tendientes a impedir la participación de las comunidades de los lotes 14 y 55 en el referéndum<sup>103</sup>. Esta acción de amparo fue acogida favorablemente; el juzgado competente ordenó a la Asociación 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”<sup>104</sup>.

94. El 8 de octubre de 2005, los caciques de las comunidades agrupadas en la Asociación Lhaka Honhat suscribieron una declaración pública, en la cual afirmaban: “En la comunidad de San Luis, reunidos el día 8 de octubre de 2005, caciques, dirigentes y delegados de las comunidades de los lotes 55 y 14 de la provincia de Salta, ratificamos nuestra voluntad unánime de solicitar al Gobernador de la provincia de Salta la suspensión del referéndum convocado para el día 23 de octubre próximo, porque pone en riesgo nuestros derechos constitucionales a la tierra”. Adicionalmente, los caciques adjuntaron a su declaración un documento titulado “Petitorio”, en el cual resumían su postura frente a los principales puntos de la controversia<sup>105</sup>.

95. El 23 de octubre de 2005 el Gobierno Provincial realizó el referéndum. La mayoría votó a favor del Sí. El Gobierno provincial afirmó en distintas notas públicas que se había logrado una respuesta afirmativa del 98% de los votantes<sup>106</sup>; este resultado fue desagregado en un reporte público, en el que se explicó que se habían contado 5049 votos a favor del Sí, 131 votos a favor del No, 3978 votos en blanco, y 34 votos nulos<sup>107</sup>.

<sup>102</sup> Comunicación del Secretario General de la Gobernación de Salta. Nota 265/05 del 12 de octubre de 2005.

<sup>103</sup> Nota del Fiscal de Estado de la Provincia de Salta del 29 de agosto de 2005.

<sup>104</sup> Comunicación de los peticionarios a la CIDH recibida el 30 de septiembre de 2005.

<sup>105</sup> Copia de la declaración conjunta y del “Petitorio”, presentada como anexo a comunicación de los peticionarios del 10 de noviembre de 2005.

<sup>106</sup> Ver, entre otras: Nota publicada en el website de la Secretaría de Prensa y Difusión del Gobierno de Salta, 7 de noviembre de 2005; Nota publicada en el Diario El Tribuno el 28 de octubre de 2005. Documentos aportados a la CIDH mediante nota de los peticionarios recibida el 11 de noviembre de 2005, transmitida al Estado el 31 de enero de 2006.

<sup>107</sup> Documento aportado a la CIDH mediante nota de los peticionarios recibida el 11 de noviembre de 2005, transmitida al Estado el 31 de enero de 2006.

96. La Asociación Lhaka Honhat, por su parte, controvertía que se hubiese logrado este resultado del 98%, por considerar que solamente el 31% del total de los electores inscritos en el padrón electoral había votado, y también alegando que el Gobierno de Salta había efectuado manipulaciones y presentado la información de manera engañosa<sup>108</sup>.

***Cuarta fase de las reclamaciones territoriales indígenas: nuevo diálogo entre las partes, ajuste de la propuesta del Gobierno Provincial (2005-2007)***

97. El 9 de septiembre de 2005, en respuesta al documento de “Declaración conjunta” del Gobierno Nacional que les fuera transmitido por la CIDH, los peticionarios formularon observaciones a la propuesta de adjudicación de tierras presentada por la Provincia de Salta. Como cuestión preliminar reiteraron sus demandas por el otorgamiento de un título único, a nombre de todas las comunidades indígenas; la reubicación de la población criolla y que todo plan de desarrollo de infraestructura se lleve a cabo respetando los derechos de consulta previa y consentimiento informado. Así mismo, reiteraron su exigencia respecto de que las cercas de alambre estén prohibidas en las zonas indígenas.

98. El 11 de octubre de 2005, el Gobierno Provincial de Salta presentó a la CIDH un documento en el cual se ampliaba y modificaba la propuesta presentada el 2 de marzo de 2005, según informaba, en respuesta a las distintas observaciones presentadas por los peticionarios el 9 de septiembre de 2005. La introducción de estas modificaciones fue precedida por nuevas reuniones y diálogos entre las partes, específicamente un encuentro realizado el 11 de octubre entre representantes del Gobierno Nacional y Provincial y representantes de los peticionarios. Este diálogo permitió la identificación de los puntos de discordancia entre las partes, tal como lo resumió el Gobierno Provincial en su nota de octubre 11:

“En el curso de la reunión se trataron las nueve objeciones que habían formulado los abogados del CELS en el escrito del día 9 de septiembre último. Se arribó a coincidencias útiles respecto de la mayor parte de los puntos objetados, y, tales acuerdos, incorporados al texto original del 28/II/05, constituyen la mejora en la propuesta de adjudicación de tierras instrumentada en el anexo del presente escrito.

Ello sin embargo, no hubo coincidencia acerca de la modalidad del título que se otorgaría sobre las tierras a adjudicar a las comunidades indígenas. Contrariados por esa circunstancia, la abogada del CELS y el representante de Lhaka Honhat, rehusaron firmar el acta de la reunión y se retiraron de la reunión, que había durado casi seis horas.

La cuestión planteada respecto del título consistía en lo siguiente: la Provincia de Salta, con arreglo a las disposiciones de su constitución, ofrece adjudicar las tierras con títulos a nombre de las comunidades. Ese título puede, eventualmente, ser común para todas las comunidades que quieran tener un título conjunto; y separado para las comunidades que deseen tener un título individual. Aparte de ello, se otorgarán individualmente los títulos a los criollos que reúnan los requisitos de la propuesta de la Provincia.

La abogada del CELS, plantea en cambio, el otorgamiento de un título único en comunidad forzosa, aún para aquellas entidades indígenas que no deseen recibir un título en esas condiciones.

Resulta útil tener en cuenta como antecedentes que uno de los hitos de este proceso de solución amistosa, fue el reconocimiento, por parte de Lhaka Honhat, de la existencia de otros sectores indígenas que no están representados por Lhaka Honhat. Por esa razón, en la Mesa Ampliada, participan otros representantes indígenas distintos de los peticionarios.

El Gobierno de la Provincia de Salta tiene presente que la Propuesta de adjudicación de tierras debe abarcar y armonizar los intereses de todos los habitantes de los lotes de propiedad de la

---

<sup>108</sup> Comunicación de los peticionarios a la CIDH recibida el 11 de noviembre de 2005, transmitida al Estado el 31 de enero de 2006.

Provincia, razón por la cual no puede aceptar la pretensión de Lhaka Honhat, según la cual se produciría una imposición coactiva, en detrimento de los sectores no representados por dicha entidad, a los cuales se convertiría, virtualmente, en rehenes de Lhaka Honhat. De ello se seguiría un avasallamiento de derechos humanos fundamentales, cuya protección y defensa consiste la razón de ser de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (...)”<sup>109</sup>

En el Anexo a esta comunicación, el Gobierno Provincial detalló las modificaciones que se habían introducido a la propuesta del 2 de marzo de 2005:

**“Ampliación de la Propuesta de Adjudicación de tierras formulada por la Provincia de Salta, República Argentina, el 2 de marzo de 2005.**

Puntos 1), 2) y 8): La Provincia incorpora el siguiente párrafo referido a los criterios generales de la propuesta:

‘El criterio orientador de esta Propuesta es el derecho de las Comunidades Indígenas al uso tradicional de la Tierra, sin perjuicio de los otros derechos que esta Propuesta reconoce’.

Punto 3): Solución en caso de falta de acuerdo de partes en la entrega de tierras.

‘En el supuesto de no llegarse a un acuerdo de partes, la Mesa Ampliada será el órgano decisorio con facultad para resolver la situación de conflicto. Para tales fines, podrá, entre otras cosas, tomar disposiciones en orden a fijar incentivos en los casos en que sea necesario efectuar reubicaciones’.

Punto 4): Infraestructura. El Ministerio de Planificación Federal, a través del Ing. Laurito, asumió el compromiso de realizar las obras necesarias y consultar las trazas de los caminos en el ámbito de la Mesa Ampliada, para evitar que las comunidades indígenas queden aisladas.

Punto 5): Título Comunitario. La Provincia acepta entregar un Título Comunitario Conjunto a todas las Comunidades que así lo soliciten, según la modalidad de adjudicación ya efectuada en el caso del lote fiscal 4.

Punto 6): Relocalización de pobladores criollos y de ganado. La Mesa Ampliada podrá determinar zonas en donde no será viable la explotación ganadera.

Punto 7): Prohibición de alambrar. La prohibición de alambrar sobre la línea de ribera del Río Pilcomayo, regirá para todos los pobladores por igual.

Punto 9): Unidad ejecutora. A la Unidad Ejecutora se incorporará un representante del Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal del Estado Nacional, dejándose aclarado que la Unidad Ejecutora solamente podrá determinar, en el terreno, los criterios consignados en la Propuesta, así como las decisiones que se tomen en la Mesa Ampliada. Dicha Unidad carecerá, por lo demás, de facultades decisorias.

Los ‘Puntos’ a que se alude en la precedente ampliación de la propuesta son los contenidos en la enumeración de objeciones formulada por Lhaka Honhat y CELS en la nota del 9 de septiembre de 2005 dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores.”<sup>110</sup>

99. El 14 de marzo de 2006 se llevó a cabo una nueva reunión entre el Secretario General de la Gobernación de la Provincia de Salta y el Coordinador General de la Asociación Lhaka Honhat. En dicha reunión se llegó a los siguientes acuerdos:

“- Las tierras a ser tituladas a las comunidades indígenas, deben respetar el área de ocupación tradicional de las mismas, la cual ya ha sido identificada, es parte del documento de propuesta del gobierno provincial y se fundamenta en la legislación vigente sobre derechos indígenas (Constitución Nacional y Provincial Art. 75 inc. 17, Convenio 169 de la OIT).

- La superficie titulada a nombre de las comunidades indígenas, debe ser un mínimo de 400.000 hectáreas, de dominio exclusivo indígena y estar comprendidas dentro de área de ocupación tradicional indígena de los lotes, ya mencionadas en el punto anterior.

- La forma del título o los títulos debe ser conforme al uso tradicional, reconociendo el uso compartido de una misma zona que hacen las diversas comunidades. Esta es la razón por la cual Lhaka Honhat ha sostenido la idea de un título único con las variantes que respeten la

<sup>109</sup> Comunicación del Gobierno de la Provincia de Salta del 11 de octubre de 2005.

<sup>110</sup> Anexo a la comunicación del Gobierno de la Provincia de Salta de fecha 11 de octubre de 2005.

forma tradicional de su uso tradicional y las estrechas relaciones existentes entre diferentes comunidades y grupos.

- La realización de obras de infraestructura en la zona debe ser efectuada en función del plan de distribución de las tierras y el futuro desarrollo de sus habitantes. Previo a la implementación de las mismas se deben realizar consultas adecuadas con los pobladores a fin de lograr los acuerdos correspondientes sobre las medidas propuestas.

- Se deberá realizar un relevamiento de las comunidades indígenas que habitan los Lotes 55 y 14, tengan o no tengan personería jurídica, relacionados con el censo poblacional y el referente o cacique de cada comunidad.

- Las comunidades indígenas representadas en la asociación Lhaka Honhat gestionarán la inscripción de sus personerías Jurídicas ante la Inspección General de Personas Jurídicas de la Provincia de Salta.”<sup>111</sup>

*Acciones de implementación de la propuesta del Gobierno Provincial de Salta, emprendidas después del referendo de octubre de 2005*

100. El 11 de mayo de 2006, los distintos caciques de las comunidades asociadas a Lhaka Honhat dirigieron una comunicación al entonces Comisionado de la CIDH, Florentín Melendez, en la que se refirieron a una reunión del Consejo de Caciques de Lhaka Honhat en la que discutieron el problema de tierras y se quejaron de las violaciones a los derechos indígenas por parte del gobierno de la provincia<sup>112</sup>.

101. El 18 de julio de 2006, la CIDH recibió una comunicación dirigida por los representantes y caciques miembros de la Asociación Lhaka Honhat, en la cual informaban:

“Como Ud. seguramente ya sabe, luego del referéndum el gobierno de Salta ha comenzado a trabajar en el terreno a fin de implementar su plan de entrega de tierras. Los funcionarios de la Unidad Ejecutora Provincial están desde hace unos meses atendiendo consultas de los criollos y recibiendo sus solicitudes de tierras. Nuestras comunidades están muy confundidas y preocupadas.

Tenemos conocimiento de que el Estado argentino ha elaborado una propuesta y que ya había sido enviada a la CIDH. Por nuestra parte hemos analizado esta propuesta en nuestra asamblea de caciques del mes de mayo y encontramos que la misma respeta nuestros derechos como pueblos indígenas. Estamos de acuerdo con esta propuesta pero no hemos sido informados aún por las autoridades de la nación si esta es la propuesta definitiva y si la misma será aceptada por el gobierno de Salta.

Por eso las comunidades están afligidas porque no saben quién está encargado de defender sus derechos y mientras no exista claridad seguirá habiendo conflictos. (...)”<sup>113</sup>

102. El 18 de septiembre de 2006, la CIDH recibió un informe del Fiscal de Estado de la Provincia de Salta, en el cual se proporcionó información sobre las actividades de ejecución de la propuesta de adjudicación de tierras presentada por la Provincia. Posteriormente, el Gobierno Nacional, mediante nota del 24 de octubre de 2006, remitió idéntica información a la CIDH. El Gobierno Provincial reportaba

---

<sup>111</sup> Acta adjunta a la comunicación del Gobierno Provincial de Salta a la Cancillería de Argentina, remitida a la CIDH mediante nota recibida el 10 de febrero de 2009, y comunicada a los peticionarios el 26 de febrero de 2009.

<sup>112</sup> Comunicación del Consejo de Caciques de la Asociación Lhaka Honhat, remitida a la CIDH mediante comunicación del 1º de junio de 2006 de los peticionarios, transmitida al Estado mediante comunicación del 16 de agosto de 2006.

<sup>113</sup> Comunicación recibida el 18 de julio de 2006, transmitida al Estado mediante comunicación del 16 de agosto de 2006.

“INFORME ACTIVIDAD DE LA UNIDAD EJECUTORA PROVINCIAL DE LOS LOTES 55 Y 14

El gobierno de la Provincia de Salta dictó el decreto No. 939/05 por el cual se crea la Unidad Ejecutora Provincial, autoridad de aplicación responsable de la ejecución de la Propuesta de Solución Amistosa presentada por la Provincia de Salta para el caso 12094/99 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.

El 19/4/06 se dicta la Resolución No. 65/06 del Ministerio de la Producción y el Empleo por la cual se conforma la Unidad Ejecutora Provincial con los representantes de cada uno de los organismos involucrados del Gobierno Provincial, además se establecen las funciones y misiones de la UEP. Por otro lado se establecen los requisitos que deben reunir los Criollos para acreditar la ocupación de las tierras, invitándolos a los mismos a presentar las solicitudes con los datos requeridos hasta el día 17/7/06.

Se procedió a difundir la resolución antes mencionada en radios FM del lugar con alcance en todos los parajes de los Lotes 55 y 14, asimismo se habilitó una oficina con personal de la UEP, con los medios técnicos necesarios para difundir, explicar y recepcionar las solicitudes pertinentes. Dicho personal recorrió todos los parajes en los cuales se solicitó su presencia.

Luego se amplió el plazo de recepción de solicitudes hasta el día 22/9/06 a través de la Resolución No. 173/06 del Ministerio de la Producción y el Empleo.

Cada una de las solicitudes fueron certificadas por los Jueces de Paz habilitados en el Municipio de Santa Victoria Este.

Los resultados de las presentaciones efectuadas por los pobladores al día de la fecha son los siguientes:

TOTAL DE SOLICITUDES	451
Comunidades Aborígenes	24
Criollos	427

Tomando como referencia los datos del relevamiento realizado en el año 1984 y 1993 (Informe CFI y Ex Ministerio de Bienestar Social de la Provincia de Salta) entre el fiscal 55 y 14 figuran 471 puestos criollos y 36 comunidades aborígenes, por lo tanto:

En base a estos datos el porcentaje de cumplimiento total sería del 88,95%. Para comunidades aborígenes implica un 66,66% (24/36) y para los criollos del 90,65% (427/471), considerando que todas las presentaciones sean válidas.

Los pasos siguientes de la UEP una vez cerrada la recepción de las solicitudes serán los siguientes:

- Análisis de cada una de las solicitudes presentadas, determinándose en cada caso si cumplen con los requisitos para acreditar sus derechos.
- Informar periódicamente el avance de este proceso a todos los interesados.
- Acuerdo de partes (con solicitudes que cumplen con los requisitos)
- Identificación en cartografía de la localización de las familias criollas, zonas de uso tradicional de cada comunidad y zona de superposición de criollos y comunidades aborígenes.
- Toda acción a hacer efectiva la propuesta de la Provincia, centralizando su objetivo en consolidar el acuerdo de partes<sup>114</sup>.

103. El Gobierno Provincial adjuntó a este informe copias de varios documentos relevantes. En particular, copias de los formularios de las solicitudes de regularización de tierras presentadas por los habitantes de los Lotes Fiscales 55 y 14. Nota la CIDH que se elaboraron dos formularios distintos, uno para la población criolla y uno para la población indígena. En total se aportaron copias de 147 solicitudes, de las cuales 14 fueron presentadas por comunidades indígenas<sup>115</sup>.

<sup>114</sup> Informe del Fiscal de Estado de la Provincia de Salta de fecha 18 de septiembre de 2006.

<sup>115</sup> Estas comunidades eran: (i) Las Mojarras, representada por el Sr. José García; (ii) Bella Vista, representada por el Sr. Galiano Basilio; (iii) El Pin Pin, representada por el Sr. Pascual Pastor, cacique; (iv) Pozo La China, representada por el Sr. Juan Negro; (v) Pozo El Toro, representada por los Sres. Brígido Pastor, cacique, y Eduardo Pastor; (vi) Pozo El Bravo, representada por el Sr. Carlos Jaime; (vii) Pozo El Toro, representada por el Sr. David Pastor; (viii) Madre Esperanza, representada por el Sr. Mario Raúl Menéndez; (ix) Molathati 3, representada por el Sr. Juan Nicacio Miranda; (x) Nueva Esperanza, representada por el Sr. Humberto Chene, cacique; (xi) San Luis, representada por el Sr. Andrés Amaya, cacique; Continúa...

104. Mediante nota recibida el 7 de septiembre de 2006, el Gobierno Nacional presentó a la CIDH un borrador de propuesta alternativa para la distribución de las tierras fiscales de los lotes 14 y 55. La propuesta alternativa del Estado Nacional refleja la forma como las autoridades gubernamentales federales visualizaron y describieron el conflicto existente entre la Asociación Lhaka Honhat y las autoridades provinciales; igualmente, incluye información histórica, socioeconómica y contextual relevante para una adecuada comprensión de la situación. Esta propuesta alternativa, sin embargo, no fue implementada ni adoptada formalmente por las partes.

105. Mediante comunicación recibida el 15 de septiembre de 2006, los peticionarios describieron las acciones de implementación de la propuesta del Gobierno de Salta como “designadas a terminar de quebrar y dividir a la organización indígena”. Así mismo, se quejaron de la “absoluta discrecionalidad y arbitrariedad con la que se esta manipulando la entrega de tierras por parte del gobierno provincial...”<sup>116</sup>.

106. El 21 de octubre de 2006, la CIDH aprobó el Informe de Admisibilidad No. 78/06, en el cual declaró admisible la petición en cuanto se refiere a las presuntas violaciones de los derechos protegidos en los artículos 8(1), 13 en conexión con el 23, 21 y 25 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones generales consagradas en los artículos 1 y 2 de dicho instrumento. Al momento de caracterizar preliminarmente los hechos denunciados por los peticionarios, y delimitar el objeto del proceso, la CIDH incluyó el tema del acceso al territorio ancestral; en consecuencia, la CIDH aludió a “los hechos denunciados por los peticionarios sobre la falta de implementación de una política de demarcación y titulación de tierras por parte de la Provincia de Salta, a través de una forma legal respetuosa de la forma de vida de las comunidades”. Fue también en relación con este tema territorial que la CIDH evaluó los requisitos de admisibilidad de la petición.

***Quinta fase de las reclamaciones territoriales indígenas: El Acta de Acuerdo de octubre de 2007, y los actos y negociaciones subsiguientes tendientes a su implementación.***

107. El 17 de octubre de 2007 se suscribió formalmente un Acta de Acuerdo entre las partes, con representación de los Gobiernos Provincial y Nacional, de la Asociación Lhaka Honhat, de la Organización de Familias Criollas y del CELS, en los términos siguientes:

“La presente acta se celebra entre la PROVINCIA DE SALTA representada en este acto por el señor Secretario de la Gobernación, Dr. Raúl Romeo Medina, por el señor Ministro de la Producción y el Empleo Ing. Sergio Darío Camacho, por la Senadora Nacional Dra. Sonia Margarita Escudero, y la ASOCIACION DE COMUNIDADES ABORIGENES LHAKA HONHAT, representada en este acto por su Coordinador General el Señor Dn. Francisco Jose Pérez, y por su Tesorero el Señor Dn. Rogelio Segundo, con Personería Jurídica No. 449/92, la ORGANIZACIÓN DE FAMILIAS CRIOLLAS, representada en este acto por los Señores Delegados Dn. Arturo Barrozo, Dn. Esmérito Arenas, en adelante las Partes. Suscriben también la presente, en el carácter de asesores de los peticionarios la FUNDACION PARA EL DESARROLLO EN JUSTICIA Y PAZ (FUNDAPAZ), representada por su Director el Señor Ing. Dn. Gabriel Seghezzo, Ing. Dn. Alvaro Penza y el Dr. Jorge Tejerina, el ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL DE LA IGLESIA ANGLICANA DEL NORTE ARGENTINO (ASOCIANA) representada por su la Ing. Dña. Ana Alvarez y el Sr. Dn. José Canteros, y el CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS), representada por la Lic. Morita Carrasco y el Dr. Diego Morales.

continuación

(xii) Alto La Sierra, representada por la Asociación Wichí ‘Inhate’, y por su cacique David Maza; (xiii) Monte Carmelo, representada por el Sr. Francisco Gómez; y (xiv) La Merced Vieja, representada por el Sr. Luis Lescano, cacique.

<sup>116</sup> Comunicación de los peticionarios a la CIDH, recibida el 15 de septiembre de 2006 y transmitida al Estado el 29 de septiembre de 2006.

**CONSIDERACIONES PRELIMINARES:**

El presente acuerdo se celebra a partir de las pretensiones de Lhaka Honhat (530.000 hectáreas de ocupación tradicional indígena) y de la OFC (la totalidad de las superficies ocupadas) aceptando ambas partes reducir sus reclamos originarios en el marco de este acta.

Luego de innumerables esfuerzos realizados por las partes que suscriben el presente a fin de concretar un entendimiento común que atienda las inquietudes e intereses de todos los habitantes de la zona, se procura hacer efectivo el mandato del Art. 15 de la Constitución de la Provincia de Salta, como también cumplimentar cabalmente los preceptos emanados de la Constitución Nacional Art. 75 inc. 17, el Convenio 169 de la OIT y respetar todas las normas y derechos constitucionales que asisten a las familias criollas.

El presente documento reconoce como antecedentes el acta suscripta entre Lhaka Honhat y el Gobierno de la Provincia de Salta en fecha 14/03/06, el acta del concejo de caciques de Lhaka Honhat de fecha 10/05/06, las actas acuerdo suscriptas entre Lhaka Honhat y la Organización de Familias Criollas en fechas 01/06/07 y 24/08/07 que fueran presentadas al Gobierno de la Provincia de Salta.

Que en virtud de lo manifestado precedentemente, se entiende procedente celebrar la presente acta, delimitando los compromisos recíprocos orientados al logro del objetivo común, sujeto a las siguientes cláusulas y condiciones:

**CLAUSULA PRIMERA:** Las partes reconocen el interés común sobre un objetivo específico, que es el de cooperar mutuamente para definir y coordinar las acciones necesarias que permitan alcanzar la entrega definitiva de la titularidad de las tierras a sus legítimos poseedores que son las comunidades indígenas y las familias criollas que habitan los lotes 14 y 55 de la Provincia de Salta.

**CLAUSULA SEGUNDA:** La distribución se efectuará conforme lo oportunamente acordado como criterios para la adjudicación de los lotes fiscales 55 y 14, resultando:

- 400.000 hectáreas para las comunidades indígenas respetando el área de ocupación tradicional de las mismas, garantizando la continuidad de sus tierras, el acceso al río y recursos naturales del monte, sin que se entienda como fracciones comunicadas por caminos.
- 243.000 hectáreas para las familias criollas, garantizando los derechos de las que habitaron en los lotes por más de veinte años, conforme las presentaciones, pautas, valoraciones y lineamientos establecidos por la actuación de la Unidad Ejecutora Provincial en el marco de las Resoluciones No. 65/06 y 804/07 del Ministerio de la Producción y el Empleo.

El área fuera de la ocupación tradicional de las comunidades indígenas, según mapa que se anexa a la presente acta (cubriendo 113.000 hectáreas) será adjudicada a familias criollas; las restantes 130.000 hectáreas, dentro del área de ocupación tradicional indígena, que se superponen con la ocupación de las familias criollas, se definirá a través del diálogo y los acuerdos que se logren en el terreno entre ambas poblaciones.

En caso de falta de acuerdo se invitará a las partes a someterse a un proceso arbitral conformado por tres expertos independientes. Las partes acordarán el procedimiento y las pautas de designación. En caso de no someterse al proceso de arbitraje se recurrirá a la decisión jurisdiccional que corresponda.

Los traslados de familias criollas con derecho deben ser en principio voluntarios. Para incentivarlos se deberán cumplir las siguientes condiciones:

- a) Realizar, en el lugar a trasladarse, todas las mejoras que las familias poseen actualmente.
- b) Cubrir los costos de traslados y compensar las pérdidas ocurridas debidas al traslado (ganado mayor, ganado menor, etc.).
- c) Garantizar en el lugar en que se re-localice el fácil acceso a los servicios públicos (agua para consumo humano y productivo, caminos, educación, salud, etc.).
- d) Promover los traslados a través de incentivos adicionales (pastura, alambrados, asistencia técnica, etc.)
- e) Definir cupos para el acceso a estos beneficios con el fin de acelerar la decisión de las familias criollas.

Cabe dejar aclarado, que el Estado Provincial deberá realizar en forma proporcional todos los descuentos de superficie que resulten necesarios para destinar a reservas de uso institucional y así también reservas para la realización de las obras de infraestructura necesarias. No se

harán obras de infraestructura en el área de ocupación de las comunidades sin la consulta previa, libre e informada. No se deberán realizar entregas parciales de títulos.

CLAUSULA TERCERA: Las partes acuerdan la metodología para identificar las porciones respectivas que correspondan a las comunidades indígenas y a las familias criollas, basadas en los siguientes puntos:

- a) Identificar mediante resolución ministerial definitiva o final la nómina de carpetas de familias criollas con derecho adquirido.
- b) Comunicar plazos para que aquellas familias no presentadas aun lo hagan para acreditar sus derechos.
- c) Georeferenciar familias que aún no lo estén.
- d) Cargar en el mapa todos los puestos criollos con derecho.
- e) Identificar de común acuerdo áreas posibles dentro del área de uso tradicional de las comunidades a ser destinadas para las familias criollas y su reagrupamiento.
- f) Identificar las familias criollas a trasladarse a la zona libre de ocupación tradicional.

CLAUSULA CUARTA: Como resulta imprescindible proteger los recursos naturales de los lotes 55 y 14 para la viabilidad y cumplimiento de este acuerdo las partes comprometen a evitar todo tipo de corte de madera y aprovechamiento forestal de ambos lotes. El Gobierno instalará en la zona puestos de control que aseguren el cumplimiento de la legislación vigente. Todo decomiso de madera resultante de los operativos oficiales de control, serán puestos a resguardo de un organismo oficial nacional o provincial y oportunamente afectados al proceso de regularización de tierras.

CLAUSULA QUINTA: El presente acuerdo no afecta la continuidad del proceso litigioso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos caso No. 12.094<sup>117</sup>.

108. Los peticionarios no han mencionado ni controvertido este acuerdo en sus comunicaciones subsiguientes a la CIDH.

109. El 4 de octubre de 2007, el Ministerio de la Producción y el Empleo de la Provincia de Salta adoptó la Resolución No. 804/07, en la cual se contabilizaron y tuvieron por presentadas las distintas solicitudes de adjudicación de tierras presentadas tanto por las familias criollas como por varias comunidades indígenas de los Lotes 14 y 55, en el marco del proceso de implementación de la propuesta del Gobierno Provincial de Salta de marzo de 2005, y en ejecución del Decreto Provincial No. 939/05 y la Resolución Ministerial No. 65/06. En esta resolución se deja constancia de que se recibieron 430 solicitudes correspondientes a pobladores criollos, así como 27 solicitudes de comunidades indígenas.

110. En El Anexo VI de la Resolución 804/07 se incluyó el listado de las 27 comunidades que presentaron solicitudes de adjudicación territorial ante el Gobierno Provincial, a saber: (1) San Luis; (2) Nueva Esperanza; (3) La Merced Vieja; (4) Rancho El Ñato; (5) San Lorenzo; (6) La Merced Nueva; (7) Santa Victoria Este 2; (8) Madre Esperanza; (9) Molathati 3; (10) Las Mojarras; (11) Pozo El Bravo; (12) Bella Vista; (13) Pozo El Toro; (14) El Pin-Pin; (15) Pozo La China; (16) La Puntana; (17) Monte Carmelo; (18) La Bolsa; (19) San Miguel; (20) Esperanza; (21) San Ignacio; (22) Misión La Gracia; (23) Monte Verde; (24) Cañaveril II; (25) Pomis Jiwet; (26) Lantawos – Alto La Sierra; (27) Inhate – Alto La Sierra<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> Acta adjunta a la comunicación del Gobierno Provincial de Salta a la Cancillería de Argentina, remitida a la CIDH mediante nota recibida el 10 de febrero de 2009, y comunicada a los peticionarios el 26 de febrero de 2009.

<sup>118</sup> Resolución anexada a la comunicación del Gobierno Provincial de Salta a la Cancillería de Argentina, remitida a la CIDH mediante nota recibida el 10 de febrero de 2009, y comunicada a los peticionarios el 26 de febrero de 2009.

111. El 23 de octubre de 2007, el Gobierno Provincial de Salta adoptó el Decreto 2786/07, en el cual formalmente aprobó el Acta del 17 de octubre de 2007 y asignó en términos generales la propiedad de los Lotes Fiscales 14 y 55 a sus ocupantes. Las partes pertinentes de este Decreto son las siguientes:

“Artículo 1º.- Aprobar el Acta de fecha 17 de octubre de 2007, celebrada en relación a los Lotes Fiscales Nros. 14 y 55 del Departamento Rivadavia, entre la Provincia de Salta, por una parte y, por la otra, la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat y la Organización de Familias Criollas, que como Anexo I forma parte del presente decreto.

Artículo 2º.- Asignar íntegramente los Lotes Fiscales Nros. 14 y 55, para ser adjudicados, con todas las garantías emanadas de la Constitución Provincial y Nacional a las Comunidades Indígenas y Familias Criollas que los habitan, en las proporciones y modalidades establecidas en el convenio, a saber:

- Cuatrocientas mil hectáreas (400.000 Has.) para las comunidades indígenas (wichi, chorote, chulupí, tapiete y toba de los lotes 55 y 14 de la Provincia de Salta), que se identifican en el Anexo II que se agrega al presente decreto; y
- Doscientos cuarenta y tres mil hectáreas (243.000 Has.) para las familias criollas, garantizando los derechos de las que habitaron en los lotes por más de veinte años, conforme las presentaciones, pautas, valoraciones y lineamientos establecidos por la actuación de la Unidad Ejecutora Provincial en el marco de las Resoluciones Nros. 65/06 y 804/07 del Ministerio de la Producción y el Empleo, cuyas copias se adjuntan como Anexo III y Anexo IV al presente instrumento.

Artículo 3º.- Disponer que, en cumplimiento de lo acordado en el Acta aprobada por el artículo 1º de este decreto, la distribución prevista en el artículo 2º, se efectuará conforme las pautas contenidas en los términos de aquella, así como que el Estado Provincial realizará, en forma proporcional, todos los descuentos de superficie que resulten necesarios para destinar a reservas de uso institucional y también reservas para la realización de las obras de infraestructura necesarias.

Artículo 4º.- Disponer que, una vez concluidos los trabajos de campo aludidos en el acuerdo y efectuadas todas las gestiones necesarias, se dará intervención a la Dirección General de Inmuebles a fin de proceder a efectuar las operaciones de subdivisión, deslinde y cuantías fueren menester para el logro específico de la finalidad enunciada en el art. 1º de la referida acta acuerdo; a su turno por intermedio de Escribanía de Gobierno se otorgarán las respectivas escrituras públicas a los beneficiarios sin costo alguno para los mismos”<sup>119</sup>.

112. El 28 de octubre de 2008, el Gobierno Provincial de Salta adoptó el Decreto No. 4705/08, en el cual se creó un equipo técnico para avanzar en la entrega de las tierras de conformidad con la propuesta de la Provincia de marzo de 2005. Según explicaban el Secretario General de la Gobernación y el Fiscal de Estado de la Provincia en comunicación remitida a la CIDH por el Gobierno Nacional el 10 de febrero de 2009, mediante tal decreto “quedó conformado el nuevo equipo técnico que integra la Unidad Ejecutora Provincial, que tiene a su cargo ejecutar –en lo que a la Provincia de Salta le corresponde- lo acordado el día 17-10-2007”<sup>120</sup>.

113. En criterio de los peticionarios, el Decreto 4705/08 es violatorio de los derechos de las comunidades indígenas, en la medida en que no contempla su participación ni la de sus asesores, reconoce como autoridad de aplicación de la Propuesta a la Unidad Ejecutora Provincial (UEP), subordina la entrega de las tierras a acuerdos entre partes sin brindar soluciones para los casos en

<sup>119</sup> Decreto anexado a la comunicación del Gobierno Provincial de Salta a la Cancillería de Argentina, remitida a la CIDH mediante nota recibida el 10 de febrero de 2009, y comunicada a los peticionarios el 26 de febrero de 2009.

<sup>120</sup> Comunicación del Gobierno Provincial de Salta a la Cancillería de Argentina, remitida a la CIDH mediante nota recibida el 10 de febrero de 2009, y comunicada a los peticionarios el 26 de febrero de 2009.

que dichos acuerdos no logren concretarse, y omite referirse a la entrega de las tierras bajo la modalidad de título único de propiedad<sup>121</sup>. El 7 de abril de 2009, la Unidad Ejecutora Provincial envió a la Asociación Lhaka Honhat una comunicación, convocando a las comunidades indígenas que forman parte de ella a una reunión el 28 de abril siguiente, explicando que “el objetivo de ésta es que las Comunidades Indígenas manifiesten, a través de sus autoridades tradicionales y en pleno respeto de las formas organizativas, la forma en que desean instrumentar la adjudicación de las tierras que ocupan en los Lotes Fiscales 55 y 14”<sup>122</sup>.

114. El 16 de abril de 2009, los representantes de las comunidades indígenas asociadas en la Asociación Lhaka Honhat respondieron a esta convocatoria de la UEP, mediante una comunicación que fue igualmente remitida a la CIDH, expresando que “las estrategias de distribución de tierras, títulos o formas de adjudicación –que son los temas previstos para las reuniones, convocadas por el equipo técnico- son inviables en tanto se aparten de las pautas de demarcación y titulación establecidas por los estándares fijados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Al mismo tiempo, los representantes de la Asociación expresaron su apertura a dialogar a fin de explorar todas las vías posibles para alcanzar una solución amistosa justa que reconociera sus derechos”<sup>123</sup>.

115. En relación con esta misma carta de convocatoria, los representantes de los peticionarios alegaron ante la CIDH que la UEP estaba invitando a las comunidades a manifestarse sobre la forma de adjudicación de las tierras, “cuando ni siquiera se ha establecido el área que el Estado ha reconocido”<sup>124</sup>; y que “a la par que la UEP invitaba a las comunidades indígenas a la reunión del 28 de abril, convocaba a las familias criollas que habitan en la zona a presentarse los días 29 y 30 de abril a los efectos de ‘avanzar con la entrega de las certificaciones requeridas a los fines de la escrituración’ argumentando que de esa manera recibirían las tierras que habitan, las cuales se corresponden con el territorio ancestral indígena objeto de reclamo”<sup>125</sup>. Por este motivo solicitaron, una vez más, que la CIDH adoptara un informe de fondo en el caso presente.

***Informe sobre el proceso de regularización de tierras presentado por la provincia de Salta en mayo de 2011***

116. El 3 de mayo de 2011, el Estado remitió a la CIDH un informe detallado, elaborado por la Unidad Ejecutora Provincial, sobre el “Proceso de regularización de tierras en los Lotes Fiscales 55 y 14”, entre octubre de 2008 y abril de 2011. El contenido de dicho informe es de importancia determinante para la comprensión de la situación actual del caso.

(a) Primero, el Gobierno Provincial describe las normas con base en las cuales se conformó la Unidad Ejecutora Provincial (Resoluciones 65/06 y 804/07 y Decretos 2786/06 y 4705/08), y explica que “el avance del proceso de regularización de tierras en los lotes fiscales 55 y 14 en lo referente a los aspectos técnicos-ambientales y metodológicos para lograr los Acuerdos entre las Partes (sobre la ubicación definitiva de los territorios reclamados por cada sector)

---

<sup>121</sup> Comunicaciones de los peticionarios a la CIDH recibidas los días 20 de octubre y 14 de noviembre de 2008, transmitidas al Estado mediante nota del 2 de febrero de 2009.

<sup>122</sup> Carta adjuntada a la comunicación de los peticionarios a la CIDH recibida el 13 de mayo de 2009, y transmitida al Estado por la CIDH el 20 de mayo de 2009.

<sup>123</sup> Carta adjuntada a la comunicación de los peticionarios a la CIDH recibida el 13 de mayo de 2009, y transmitida al Estado por la CIDH el 20 de mayo de 2009.

<sup>124</sup> Comunicación de los peticionarios a la CIDH recibida el 13 de mayo de 2009, y transmitida al Estado por la CIDH el 20 de mayo de 2009.

<sup>125</sup> Comunicación de los peticionarios a la CIDH recibida el 13 de mayo de 2009, y transmitida al Estado por la CIDH el 20 de mayo de 2009.

llevó, a los integrantes de la UEP junto a las Organizaciones Locales, a iniciar un trabajo referido a asuntos de tipo estructurales, con el fin de cubrir las necesidades básicas de las familias criollas que se relocalizarán voluntariamente por encontrarse ubicadas en territorio de uso tradicional indígena, generando, desde el Estado provincial, las herramientas jurídicas y políticas para una planificación integral urbano-rural estratégica para los lotes fiscales 55 y 14. // Por tales razones se consideró necesario que la coordinación general de la UEP sea encabezada, en esta nueva etapa, por el Ministerio de Gobierno, Seguridad y Derechos Humanos, lo cual se establece por el Decreto 3.345/10 aprobado el 17 de agosto de 2010”.

(b) Segundo, el Gobierno provincial explica que la UEP se reúne periódicamente, y que su trabajo busca fomentar la participación activa de la población indígena y criolla de los Lotes Fiscales, incluida la Asociación Lhaka Honhat.<sup>126</sup> El Gobierno Provincial aportó actas de las reuniones participativas realizadas hasta la fecha en el marco de este proceso, y resumió los resultados más destacados y los acuerdos logrados, tal y como se describe a continuación.

(c) Tercero, el Gobierno Provincial resume los “avances, acuerdos y logros alcanzados” entre el 2008 y el 2011.

(i) Para el año 2008:

“- Se elaboró y aprobó el Decreto 4705/08 (...).

- Se encomendó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sustentable de la provincia la tarea de coordinar el proceso de regularización de tierras y ser la sede legal administrativa del mencionado proceso.

- Se establecieron las estrategias de trabajo y se elaboró el cronograma de actividades para el año 2009.

- Se realizó la primera reunión, en la ciudad de Salta, entre los miembros de la nueva UEP y los representantes de las Organizaciones locales que representan a familias criollas y comunidades indígenas de los Lotes Fiscales 55 y 14 [Cooperativa del Pilcomayo, Junta Vecinal Real Frontera, Asociación Civil No. 82 (Comunidad Indígena), Organización de Familias Criollas (OFC) y Asociación Indígena Lhaka Honhat], contando también con la presencia de sus asesores las ONGs Fundapaz y Asociana.

- Se dio a conocer el estado de avance del análisis de las Carpetas presentadas por las Familias Criollas para definir las verificaciones que se realizarán en terreno, de aquellas solicitudes que presentan observaciones por la falta de acreditación de antecedentes de ocupación veinteñal.

- Se acordó –con organizaciones indígenas y criollas- abrir una nueva instancia de presentación de solicitudes para aquellas familias criollas que aun no han presentado sus antecedentes, estableciendo como fecha límite para esto el día 30 de abril del año 2009.

- Se establecieron, mediante consenso y acta, las pautas de trabajo conjunto y el cronograma de actividades para el año 2009, entre el Estado Provincial (a través de la UEP) y las organizaciones de base de la zona (...).”

---

<sup>126</sup> Según el Gobierno Provincial, “la participación de la población local –indígenas y criollos- en la toma de decisiones son la base fundamental del trabajo que lleva adelante la UEP para la regularización de tierras. Las actividades que se llevan a cabo son dialogadas, debatidas y consensuadas con las Organizaciones de Base. La percepción de los actores sociales sobre el conflicto territorial, las posibles soluciones y los caminos a seguir, son el insumo fundamental para el avance del proceso de regularización de tierras que lleva a cabo el actual gobierno. La UEP mantiene (además de las reuniones y talleres en terreno) un fluido contacto telefónico y virtual con las Organizaciones y sus Instituciones de Apoyo; a saber: Asociación Indígena Lhaka Honhat, Organización de Familias Criollas, Junta Vecinal Real Frontera, Cooperativa Pilcomayo, Comunidades Indígenas y Familias Criollas no representadas por las organizaciones mencionadas, Asociana, Fundapaz. // A excepción de los períodos que, por cuestiones climáticas (fines de diciembre a fines de marzo), el equipo técnico no puede ingresar a terreno, cada 15 o 30 días se realizan Reuniones Informativas o Talleres Participativos en la zona, coordinados por la UEP con representantes de las Comunidades Indígenas y las Familias Criollas, con la presencia de Organizaciones de segundo grado e instituciones de apoyo.”

(ii) Para el año 2009:

“- Se elaboró la lista final de carpetas criollas que necesitan ser verificadas en terreno, que poseen incompleta la documentación o presentan errores de contenido.

- Se notificó con la policía local a los pobladores criollos que no han presentado las solicitudes con la documentación correspondiente, informando los requisitos, plazos y lugar de presentación de las mismas.

- Se acordó realizar una reunión con las Comunidades Indígenas el día 28 de abril en Aguaray y con familias criollas el día 30 de abril en Santa Victoria Este.

- Se llevó a cabo en el Complejo Municipal de Aguaray, el día 28 de abril de 2009 la primera reunión de comunidades indígenas, con el objetivo de generar un espacio para que las comunidades indígenas, a través de sus representantes, expresen la forma en que desean la entrega de los títulos de las tierras que tradicionalmente ocupan y planteen las necesidades y su percepción acerca del proceso de regularización de tierras, para lograr de manera conjunta el avance y solución definitiva del conflicto dominial. Se contó con la participación de aproximadamente noventa representantes de comunidades indígenas que habitan los lotes 55 y 14. También estuvieron presentes representantes de organismos estatales y ONGs de apoyo a comunidades indígenas. En virtud de la denuncia realizada por la Asociación Lhaka Honhat a través del CELS ante la Corte Interamericana de DDHH fueron invitados a la reunión: Cancillería y DDHH de Nación, IPPIS, INADI, INAI, CPI, Personas Jurídicas Escribanía de Gobierno y Fiscalía de Estado de la provincia. (...)

Los diferentes oradores fueron voceros de los deseos de sus comunidades y/o organizaciones siendo recurrente la expresión de voluntad de continuar con el proceso de regularización de tierras que se está llevando a cabo, enfatizando en la necesidad de mantener la buena convivencia con los vecinos criollos para lograr los acuerdos entre las partes y de esta manera agilizar el avance del proceso. También solicitaron que se respeten los acuerdos logrados hasta el momento enfatizando en las 243 mil ha asignadas para familias criollas y las 400 mil ha asignadas para las comunidades indígenas. Quedó manifiesto que algunas comunidades pretenden un título único a nombre de todas las comunidades, otras pretenden títulos por comunidad y otras por grupos de comunidades.

- Los días 29 y 30 de abril, la UEP realizó jornadas de trabajo y reuniones con criollos en Santa Victoria Este, para la recepción de las nuevas solicitudes. Se recibieron 98 solicitudes criollas nuevas. (...)

- Se realizó una reunión entre las tres organizaciones criollas y la UEP donde se ratificaron los acuerdos enunciados en la Resolución 65/06 y en el Decreto No. 2786/07 sobre el cumplimiento de los requisitos para el acceso a los títulos de propiedad para pobladores criollos y sobre el número de hectáreas correspondientes a Comunidades Indígenas (400 mil ha) y a Pobladores Criollos (243 mil ha).

- Se acordó iniciar el trabajo de definición de los Criterios de distribución de las tierras para la asignación de la superficie de las familias criollas que acreditan derecho y se planteó la necesidad de lograr una amplia participación y compromisos de los pobladores para avanzar en el proceso. (...)

- Se elaboró y aprobó la Resolución 340/09 que establece la lista definitiva de pobladores criollos que cumplen y no cumplen con los requisitos establecidos en la Resolución 65/06.

- La UEP elaboró los Criterios de Distribución de Tierras para Pobladores Criollos de los Lotes Fiscales 55 y 14 según las tres propuestas presentadas por las tres organizaciones criollas de la zona: Junta Vecinal Real Frontera, Organización de Familias Criollas, Cooperativa Pilcomayo. Estos criterios se presentaron y debatieron en la zona con los representantes locales elaborados por la Unidad Ejecutora Provincial en base a la conjunción de las tres propuestas. El criterio definitivo se aprobó por consenso en 8 ha/EV (ocho hectáreas por equivalente vaca) con un máximo de 900 ha para aquellas familias que superan los 100 EV y un mínimo de 20 ha para aquellas familias que no poseen ganado. (...)

- Con esta información se elaboró el cálculo y la lista con la superficie que le corresponde a cada familia criolla que cumple con los requisitos, según el acta de vacunación del año 2006 y el criterio de distribución acordado.

- Se planificó iniciar el proceso de acuerdos entre las partes por la Zona Norte de los Lotes considerando que es la zona más avanzada en el diálogo y que servirá como prueba piloto para ajustar la metodología de trabajo en los talleres participativos.”

(iii) Entre los años 2009 y 2011 se procuraron “Acuerdos entre Partes”, es decir, acuerdos entre comunidades indígenas y familias criollas con respecto a la adjudicación territorial. Se explica en el informe:

“Los Acuerdos se iniciaron el 15 de octubre de 2009 y hasta la fecha se continúa con este trabajo. Los mismos –tal y como se acordó por asamblea- se iniciaron por lo que se definió como Zona Norte – Zona I. Para realizar este trabajo se definieron de manera conjunta (UEP – Organizaciones) los objetivos y la metodología de trabajo, basada fundamentalmente en Técnicas Participativas que se fueron ajustando de acuerdo a las situaciones particulares de las zonas en las que se trabaja. Tales Técnicas consisten en:

1. Definición del área: Se determina en talleres donde participan las Organizaciones Indígenas y Criollas que habitan en el área, las instituciones de apoyo y los representantes de la UEP. El área puede verse modificada (ampliada o reducida) según criterios de los participantes y aspectos técnicos que se planteen en los talleres.

2. Identificación de actores: Con la información aportada por las Organizaciones Locales, las Instituciones de Apoyo y la generada por la UEP, se identifican y georeferencian la totalidad de comunidades indígenas y familias criollas que se encuentran ubicadas dentro del área en discusión.

3. Talleres Participativos para ajuste del territorio indígena-criollo: La participación de las poblaciones locales en la toma de decisiones para los acuerdos de partes son la base fundamental del trabajo que lleva adelante la UEP. Estos talleres se convocan por medio de las radios locales y las organizaciones de la zona. Se realizan aproximadamente cada 15 días en terreno y participan representantes de las comunidades indígenas y las familias criollas, representantes de organizaciones de segundo grado que representan a cada sector, instituciones de apoyo y miembros integrantes de la UEP.

3.1. Al iniciar las reuniones para los acuerdos de partes, en los talleres participativos, se realiza una breve reseña con los avances del proceso, recordando los acontecimientos más importantes y se brinda a los participantes la información necesaria.

3.2. Primero se divide el trabajo en dos grupos correspondientes a cada sector (indígena y criollo). Estos trabajan sobre imágenes satelitales identificando los territorios habitados y usados por cada uno (familias y comunidades), asesorados por miembros del equipo técnico de la UEP.

3.3. Una vez finalizado el trabajo en grupo se realiza un plenario donde cada grupo expone los resultados y explica el trabajo realizado en las imágenes. Con esto se elabora lo que se denomina Mapa de Superposición de Territorio a partir del cual se inician los diálogos para los acuerdos de partes.

3.4. Una vez que se conoce el Mapa de Superposición de Territorios los participantes trabajan en sus comunidades y/u organizaciones con los resultados del taller para realizar sus propuestas en común en la reunión siguiente, donde se continúa con el diálogo hasta obtener un primer mapa con el límite demarcado entre territorio indígena y criollo.

3.5. Una vez demarcado este límite un equipo técnico de la UEP junto a representantes de cada sector, recorre el territorio georeferenciando el acuerdo alcanzado y elaborando lo que se denomina Croquis Georeferenciado de Acuerdos de Partes, que se constituye como insumos para las futuras mensuras.

4. Talleres participativos para ajuste del territorio entre vecinos criollos: una vez que se tiene el límite demarcado –de los dos sectores sociales-, se procede al acuerdo entre familias criollas para ubicar –en su territorio- las parcelas con la cantidad de hectáreas que le corresponde a cada una. Para esto es necesario que cada familia identifique las mejoras de su puesto y dialogue y acuerde con la familia vecina la ubicación de su parcela. (...)

Como resultado de esta metodología, el Gobierno Provincial reportó, para mayo de 2011, los siguientes “Avances y Acuerdos” por zonas:

“Zona I: Esta zona abarca un área de aproximadamente 40.000 ha, donde habitan 5 Comunidades Indígenas (La Puntana, La Puntana Chica, Monte Carmelo y La Curvita y Santa María Sector Norte) y 22 familias criollas. Durante los cinco Talleres Participativos, se logró: obtener el mapa de superposición de territorios, alcanzar el acuerdo en la división del territorio a partir del límite físico Cañada Magdalena, georeferenciar el acuerdo Indígena-Criollo, obtener la voluntad de relocalización de 8 familias criollas y liberar de ocupación criolla al territorio

reclamado por las Comunidades. Actualmente este acuerdo se encuentra finalizado y georeferenciado. Se firmó el acta con el acuerdo alcanzado entre las Comunidades Indígenas y Pobladores Criollos de la zona. Se realizaron los trabajos de campo para georeferenciar el acuerdo entre vecinos criollos. Se elaboró y entregó el mapa base final del acuerdo entre todas las partes de la Zona.

**Zona II:** Se definió como siguiente zona Misión La Paz – Las Vertientes, que incluye 9 comunidades indígenas (Misión La Paz, Km 1, Km 2, La Bolsa, Las Vertientes, El Sauce, La Paz Chica, Misión Anselmo, San Emilio) y 65 familias criollas. Hasta la fecha se realizaron siete Talleres Participativos en los que se acordó que en esta zona pueden quedar espacios para los puestos criollos ubicados en zona de reclamo indígena, que no tienen la voluntad de relocalizarse, y que poseen acuerdos con las comunidades vecinas, con la condición de que se respete y garantice la continuidad del territorio indígena. Se obtuvo el mapa de superposición de territorio Indígena-Criollo. Se identificaron 30 familias criollas dispuestas a relocalizarse quienes expresaron su deseo de migrar hacia la zona del Puesto El Rosado. Se dividió la Zona II Misión La Paz – Las Vertientes en tres grupos de diálogos:

1. Sector de Misión La Paz, La Bolsa, La Paz Chica, Km I, Km II y La Estrella que dialogarán con las familias ubicadas al sur de la Ruta 86 hasta antes de Puesto Los Mogotes.
2. Sector criollo delimitado por el puesto Hogar Viejo, Sur de Divisadero, incluyendo la Sachapera, Tres Marías, Campo Largo y Amberes hasta General Urquiza. Este Grupo tendrá como objetivo definir el límite norte que dividirá el sector criollo del indígena en la zona.
3. Grupo criollo de la línea Barilari que tiene como objetivo determinar en terreno y mediante georeferenciación la delimitación de los puestos.

Actualmente la UEP oficia de mediadora entre una familia criolla y el Cacique de la Comunidad La Bolsa, para cerrar el acuerdo.

**Zona III:** Se decide abrir la Zona denominada 113 mil ha, como la tercera zona para los acuerdos entre las partes. Esta zona no posee reclamo indígena. Se realizaron cuatro Talleres Participativos en los cuales se identificaron las familias que allí habitan, la superficie que ocupan según los criterios establecidos, obteniendo un área libre de aprox. 80 mil ha para albergar a las familias que serán relocalizadas, proveniente de otras áreas reclamadas por las Comunidades. Miembros de la Organización de Familias Criollas (OFC) solicitaron a la UEP una excepción respecto a la prohibición de construir alambrados en los Lotes Fiscales 55 y 14, para la zona de las 113 mil ha libres de reclamo por ocupación tradicional de las Comunidades Indígenas. Se acordó por consenso que en la zona de las 113 mil ha sólo se podrán construir alambrados de no más de 100 ha de superficie solo con fines productivos (implantación y/o conservación de pasturas y contención de animales). Esto fue avalado por la Asociación Indígena Lhaka Honhat y consta en acta.

**Zona IV:** Se realizó el primer Taller Participativo en la zona denominada Santa María, con el objetivo de iniciar los Acuerdos entre las Partes.

Quedan por abrir tres zonas: Alto La Sierra, Rancho El Ñato y Pueblo de Santa Victoria Este, lo que se estima trabajar durante el presente año.

Actualmente se encuentran informados, en proceso de diálogo y activa participación 20 comunidades indígenas, sus organizaciones de segundo grado, 186 familias criollas y sus organizaciones, abarcando una superficie de trabajo 263 mil ha. Se continuará trabajando con la misma metodología hasta abarcar todo el territorio. Se estima que el 50% de las 462 familias criollas que cumplen con los requisitos, serán relocalizadas en las áreas libres de ocupación y reclamo indígena, ubicadas en su mayoría en el Lote Fiscal 14."

(iv) El Gobierno Provincial describe el proceso de preparación de las relocalizaciones de las familias criollas, indicando que "en virtud de los avances de acuerdos entre las partes y las necesidades de traslados voluntarios de familias criollas que se encuentran ubicadas en Territorio de Uso Tradicional de las comunidades indígenas, las organizaciones de base –tanto criollas como indígenas- y las instituciones de apoyo, presentaron ante la Unidad Ejecutora Provincial un presupuesto con las necesidades y los costos de las mismas". El presupuesto adjunto está firmado por: Francisco Perez – Asociación Lhaka Honhat; Rogelio Segundo – Asociación Lhaka Honhat; Domingo Pérez – Comunidad Indígena; Arturo Barrozo – Organización de Familias Criollas; Esmérito Arenas - Organización de Familias Criollas; Dante Albornoz - Organización de Familias Criollas; Saturnino Ceballos - Junta Vecinal Real Frontera. La UEP también informa que ha iniciado la búsqueda de financiamiento, el cual "estaría destinado para realizar la mensura perimetral de ambos lotes, las mensuras del territorio

indígena y las individuales de familias criollas, para obras de infraestructura pública y predial como caminos, electricidad, pozos de agua, etc.”.

(v) El Gobierno Provincial explica adicionalmente que como consecuencia de las distintas reuniones con autoridades nacionales y provinciales para la consecución de financiamiento, y teniendo en cuenta las necesidades del proceso de regularización de tierras, “se priorizaron las necesidades y se ordenaron los ejes temáticos en tres etapas: 1. Mensuras y titulación; 2. Infraestructura macro y predial para las Relocalizaciones de Familias Criollas; 3. La elaboración e implementación de un Plan de Desarrollo Integral para los lotes 55 y 14 que incluya a ambos sectores sociales, criollo e indígena”.

(vi) El Gobierno Provincial indica la participación de la Asociación Lhaka Honhat en este proceso:

“Lhaka Honhat, a través de su representante Francisco Pérez, manifiesta que apoya el proceso y acompaña a las organizaciones criollas en sus petitorios, como así también a las medidas que tiendan a garantizar el goce de sus derechos, por lo que vienen peleando hace muchos años, pero aclara que la firma de esta acta no implica la renuncia o el hecho de desistir a los reclamos y denuncias presentados ante la CIDH, ni al procedimiento que actualmente tramita ante este organismo internacional, con el número 12094, iniciado para alcanzar la protección efectiva de sus derechos indígenas, vinculados a sus territorios tradicionales, recursos naturales y cultura entre otros. Tampoco puede interpretarse la firma de esta acta como una reapertura del proceso de solución amistosa, cerrado ante la CIDH”.

(d) Por último, a título de información complementaria, el Estado reporta que “el territorio que compone los Lotes Fiscales 55 y 14 cuenta con la protección necesaria que le otorga la Ley de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Salta (Ley 7543) y su Decreto Reglamentario, bajo las categorías de Conservación I y II (Rojo y Amarillo)”.

117. El Estado Provincial adjuntó a su informe una serie de actas, algunas de ellas protocolizadas y otras manuscritas, en las que consta el desarrollo de diversas reuniones entre representantes del Gobierno, de las comunidades indígenas de los Lotes Fiscales, de la Asociación Lhaka Honhat y de los representantes de las familias criollas, así como de sus asesores, entre abril de 2009 y septiembre de 2010. En resumen, estos registros demuestran que los representantes de la Asociación Lhaka Honhat tomaron parte activa de las reuniones y del proceso, llamando a todas las partes a encontrar una solución común y reiterando constantemente su reclamo de un título único de propiedad sobre las tierras. También demuestran que varias comunidades indígenas del área, que también están participando en el proceso, no forman parte de la Asociación Lhaka Honhat, y reclaman expresamente títulos de propiedad separados.

118. El 27 de abril de 2011, la Comisionada Luz Patricia Mejía presidió una reunión de trabajo en Buenos Aires sobre el presente caso, en el curso de su visita a Argentina. Si bien los peticionarios fueron convocados oportunamente a esta reunión, se rehusaron a asistir<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> Los peticionarios explicaban en los términos siguientes los motivos de su negativa: “En primer lugar, cabe recordar que desde el mes de abril del año 2005 –hace exactamente seis años- se encuentra quebrado el proceso de solución amistosa que se desarrolló durante cinco años con el Estado nacional y provincial. Desde entonces, los peticionarios vinimos solicitando de manera reiterada a la CIDH que emita, sin más demora, el informe de fondo previsto en el art. 50 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). En tanto el proceso de solución amistosa está quebrado, desde el punto de vista técnico jurídico, no existe en la actualidad instancia alguna en la que una reunión de trabajo pudiera tener un objeto compatible con el estado procesal de este caso. // En segundo lugar, en la audiencia celebrada en octubre de 2009 en la sede de la CIDH, fue el propio Estado Nacional el que reconoció los múltiples daños producidos a raíz del transcurso del tiempo –once años desde la denuncia para ese entonces y casi trece hasta hoy-; y en consecuencia le solicitó de motu propio a la CIDH que dicte el informe de fondo. (...) Han pasado ya 18 meses desde entonces y seguimos esperando dicho pronunciamiento. // En tercer lugar, es importante remarcar que, en los últimos años el gobierno de Salta ha propiciado diversas reuniones, de múltiple naturaleza, con comunidades indígenas y familias criollas. Algunos representantes de Lhaka Honhat han participado de estos espacios con el fin de conocer las estrategias de la provincia, poder prever sus efectos y,

Continúa...

119. Pese a la inasistencia de los peticionarios, la reunión de trabajo se realizó con la presencia de los representantes del Estado a nivel nacional y provincial. En el curso de la reunión, el Estado describió los distintos avances y explicó en detalle su informe del 3 de mayo de 2011.

120. El 8 de junio de 2011, la CIDH comunicó a los peticionarios el informe presentado por el Gobierno Provincial de Salta el 3 de mayo de 2011. En la respuesta de los peticionarios a dicho informe, recibida el 13 de julio siguiente por la CIDH, solicitaron que se elaborara el correspondiente informe de fondo y además manifestaron

“(…) sin pretender realizar un examen acabado de los datos aportados por la provincia, al solo fin de evidenciar que todavía no existen garantías de que se respetará el derecho indígena, en el informe del gobierno de Salta se menciona que ‘el 50% de las 462 familias criollas que cumplen con los requisitos, serán relocalizadas en las áreas libres de ocupación y reclamo indígena’. Es decir, no hay garantías de que el restante 50% de familias criollas será relocalizada. Es más, la información aportada por la provincia da a entender que quienes no tienen voluntad de relocalizarse podrán permanecer en territorio indígena. Además, el gobierno provincial encaró la implementación de su propuesta de entrega de tierras desde el punto de vista de los derechos criollos. Todas las normas que dictaron y se pusieron en práctica hasta hoy se refieren a las familias criollas y consolidan la idea de que estas familias permanecerán en las tierras indígenas. [La información presentada no da cuenta de ninguna estrategia tendiente a buscar tierras fiscales fuera de los lotes 55 y 14 o de medidas alternativas para ofrecer a las familias criollas de manera de que tengan la opción de relocalizarse fuera del territorio indígena]. Por último, y como una confirmación del paradigma con el cual el Estado provincial encara este proyecto, el gobierno de la provincia supedita la entrega, delimitación, demarcación y titulación de las tierras indígenas a que exista un acuerdo entre partes, es decir entre comunidades indígenas y familias criollas. [UEP. Informe. Desde la página 9 en adelante la provincia de Salta explica el proceso por el cual somete a la voluntad de las familias criollas el proceso de entrega y titulación de las tierras]. Al respecto, la Corte IDH ha expresado, en repetidas ocasiones, que no es efectivo un procedimiento que no toma en cuenta las particularidades propias de los pueblos indígenas y supedita la entrega de tierras a la voluntad de una parte.”

Los peticionarios adjuntaron a esta comunicación un acta de una reunión de los caciques de las comunidades que integran la Asociación Lhaka Honhat, realizada en la Comunidad San Luis el 13 de junio de 2011, en la cual hicieron recomendaciones específicas a la Comisión, que consideran debían ser incluidas en el informe de fondo.

***La construcción del puente internacional Misión La Paz – Pozo Hondo y las obras públicas circundantes***

121. En 1995, en el marco de un proyecto de desarrollo e integración de la región chaqueña al MERCOSUR, se inició la construcción de un puente internacional a través del Río Pilcomayo, que conecta Misión La Paz (Argentina) con Pozo Hondo (Paraguay). “Además, se encuentran proyectadas las rutas correspondientes que completarán el corredor bioceánico (Atlántico-Pacífico) y un vasto plan de urbanización de la región que incluye un centro de control

---

continuación

sobre todo, poder incidir sobre decisiones que puedan afectar de manera definitiva su futuro. Sin embargo, en varias oportunidades, Lhaka Honhat expresó que su participación no significaba retomar un proceso de solución amistosa en el caso internacional. (...) Lo cierto es que hasta tanto no exista una decisión del sistema interamericano de derechos humanos las comunidades indígenas no tienen ninguna garantía concreta de que se entregará un título que respete su forma de relacionarse con la tierra, se trasladará a las familias criollas o que serán consultadas cada vez que el Estado o grupos privados pretendan implementar, en territorio indígena, medidas que puedan alterar su forma de vida. (...)”

fronterizo, un casino de gendarmería, viviendas para los oficiales y suboficiales de gendarmería, un puesto de aduana y de migraciones, centro de salud, escuela, viviendas, comercios, estación de servicios, restaurantes, casas de cambio, tal como se desprende del plano de urbanización realizado por el Ministerio de Economía – Dirección General de Arquitectura de la Provincia de Salta”<sup>128</sup>. Estos proyectos, tanto las vías como las obras de urbanización, atravesarían la totalidad de las tierras habitadas por las comunidades indígenas.

122. Un “Plano de Urbanización” de la Misión La Paz, producido por la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de Economía de Salta en agosto de 1994, contiene indicaciones de proyectos de construcción de un centro de control fronterizo, una plaza, un casino de gendarmería, viviendas oficiales para funcionarios públicos, un centro de salud, una escuela, comercios, estación de servicios, restaurante y casa de cambio.

123. También existen distintos actos estatales producidos en el curso del proceso de licitación del puente internacional, correspondiente al expediente administrativo No. 33-0155.886/94, de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Salta<sup>129</sup>.

124. El proceso licitatorio se llevó a cabo al mismo tiempo que el Gobierno Provincial había conformado una Comisión Asesora Honoraria para que emitiera un dictamen sobre la situación de tierras de las comunidades indígenas.

125. Según la evidencia, la obra proyectada no contó con un estudio de impacto ambiental y no fue consultada previamente con las comunidades indígenas que habitan la zona. Además, las autoridades omitieron realizar cualquier consulta a las comunidades indígenas que son las directamente afectadas por las construcciones de las obras denunciadas”<sup>130</sup>.

126. La implementación de este proyecto estatal modificaría irreversiblemente la fisonomía de la región que, en 1998, al momento de presentar la petición se caracterizaba por su baja densidad poblacional y escasa urbanización. “De concretarse todas las obras proyectadas, los pueblos indígenas que habitamos la región, seremos desplazados de los territorios que ocupamos inmemorialmente, viéndose amenazada nuestra base de subsistencia, al cortarse las áreas de recorrido de caza y recolección que van desde el río Pilcomayo hasta el monte”<sup>131</sup>.

127. En el escrito presentado el 7 de julio de 1999, el Estado de Argentina reconoció el impacto que producirían las obras sobre las comunidades indígenas, en los términos siguientes: “el INAI considera que la construcción del Puente Internacional sobre el río Pilcomayo Misión La Paz (Argentina) – Pozo Hondo (Paraguay), así como otros caminos y edificios diversos, modifica sensiblemente la forma de vida de las comunidades indígenas y que habría sido oportuna la celebración de consultas así como de un Informe sobre el impacto medioambiental de esas obras. //

---

<sup>128</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999.

<sup>129</sup> Específicamente, se aportaron los siguientes documentos: (a) Copia del llamado a licitación pública para la ejecución del Puente Internacional Misión La Paz – Río Hondo – Licitación Pública No. 07/94, publicado el 20 de septiembre de 1994 en el Boletín Oficial No. 14.507 del Gobierno de la Provincia de Salta por el Ministerio de Economía – Secretaría de Obras y Servicios Públicos – Dirección de Vialidad. (b) Copia de la Resolución No. 211-D, aprobada el 22 de septiembre de 1994 por el Ministerio de Economía de la Provincia de Salta – Secretaría de Obras y Servicios Públicos, en el cual se resolvió aprobar el legajo técnico confeccionado por la Dirección de Vialidad de Salta para la ejecución de la obra. (c) Copia del Decreto no. 2581 del 2 de diciembre de 1994 del Ministerio de Economía de la Provincia de Salta – Secretaría de Obras y Servicios Públicos, mediante el cual se aprobó el proceso licitatorio, se adjudicó la ejecución de la obra a la empresa Giacomo Fazio S.A., y se facultó a la Dirección de Vialidad de Salta para suscribir el contrato correspondiente.

<sup>130</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999.

<sup>131</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999.

Por esa razón el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas ha ofrecido su disposición para arbitrar todos los mecanismos disponibles para dar cumplimiento al imperativo constitucional de reconocer la posesión y propiedad comunitarias de las tierras ocupadas por los indígenas (Artículo 75, inciso 17 CN) y desarrollar procesos de mediación entre las partes<sup>132</sup>.

128. El 11 de septiembre de 1995, el representante judicial de la Asociación Lhaka Honhat interpuso una acción de amparo contra la Provincia de Salta, ante la Corte de Justicia de la Provincia, solicitando que se ordenara la suspensión inmediata de las obras de construcción del Puente Misión La Paz – Pozo Hondo, así como toda obra de urbanización o construcción de rutas, o acto de alteración de las reservas de Misión La Paz y/o de los lotes fiscales Nos. 55 y 14. Como medida cautelar, solicitaban una orden de no innovar respecto de las obras de construcción del puente y demás. Se justificaba este pedido en que se había emprendido la construcción del puente internacional y la urbanización circundante sin consultar con los pueblos indígenas, y sin llevar a cabo en forma previa estudios de impacto ambiental, lo cual comportaba violación de las normas constitucionales e internacionales aplicables. La Corte de Justicia de Salta denegó la prohibición de innovar solicitada mediante decisión del 8 de noviembre de 1995. Posteriormente, la misma Corte de Justicia de Salta rechazó la acción de amparo mediante fallo del 29 de abril de 1996. El 14 de mayo de 1996, los representantes de la Asociación Lhaka Honhat interpusieron un recurso extraordinario federal, que fue rechazado. El 27 de febrero de 1997, los representantes de la Asociación interpusieron un recurso de queja contra la denegación del recurso extraordinario federal, ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Este recurso fue desestimado por la Corte Suprema mediante resolución del 10 de diciembre de 1997<sup>133</sup>.

129. En forma simultánea a la tramitación de esta acción judicial, el Gobierno de la Provincia de Salta continuó y finalizó la construcción del puente; para la fecha de presentación del caso a la CIDH en 1998, resultaba inminente la construcción de las rutas y obras de urbanización proyectadas.

130. Se informa en la petición inicial que el 21 de mayo de 1998, “personal de la Dirección de Obras Públicas de la Provincia de Salta, bajo la supervisión de un arquitecto, se presentaron en Misión La Paz con la intención de realizar mediciones con relación al futuro plan de urbanización”<sup>134</sup>. Por ello presentaron una petición el 1º de julio de 1998 al Gobernador de la Provincia de Salta, reclamando que les informara al respecto, ya que los hechos revelarían la intención de continuar con las obras en el territorio ancestral sin evaluar su impacto socioambiental<sup>135</sup>.

131. La evidencia señala que la totalidad del proceso de licitación, contratación y construcción de las obras públicas cuestionadas fue desarrollado por el Gobierno Provincial de Salta, sin intervención del Gobierno Federal pero avalada por el mismo.

132. En enero de 2000, los peticionarios acompañaron a su escrito algunas fotografías de construcciones de casas y otros edificios de distintos tamaños, que según afirmaban, serían destinadas al establecimiento de un puesto de la Gendarmería Nacional. Los peticionarios también informaron a la CIDH sobre “el anuncio por parte del Gobierno local de la entrega de viviendas a integrantes de una de las comunidades representadas por la Asociación, en un intento por desarticular la unidad con la cual las comunidades han logrado hacer valer su reclamo”<sup>136</sup>.

<sup>132</sup> Comunicación de los peticionarios del 25 de septiembre de 2000.

<sup>133</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999

<sup>134</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999.

<sup>135</sup> Petición inicial, recibida en la CIDH el 4 de agosto de 1998, y transmitida al Estado el 26 de enero de 1999

<sup>136</sup> Escrito de los peticionarios recibido el 6 de enero de 2000, transmitido al Estado por la CIDH el 18 de febrero de 2000.

133. Los peticionarios informaron, el 25 de septiembre de 2000, que el 6 de abril de 2000 se dictó la Resolución No. 138, por parte de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Salta, que aprueba la reprogramación y documentación técnica de la obra Construcción Puesto Fronterizo Misión La Paz – Departamento Rivadavia”<sup>137</sup>.

134. En reunión de trabajo llevada a cabo en Buenos Aires el 27 de abril de 2011 con la comisionada Luz Patricia Mejía, los representantes de la Provincia de Salta informaron que el proyecto del Puente Internacional de Misión la Paz que unía Brasil, Paraguay y Argentina se paralizó y se hicieron obras de vivienda en acuerdo con las comunidades<sup>138</sup>.

### ***Construcción y ensanchamiento de rutas públicas en el área en disputa***

135. El 25 de septiembre de 2000, la CIDH recibió una copia del Plan Federal de Infraestructura 2000-2005 del Ministerio de Infraestructura y Vivienda, en el cual se incluyen los cuatro tramos referidos de la Ruta Nacional No. 86: Límite con Formosa – Misión La Paz; Misión La Paz – KM 84; KM 84 – Tonono; Tonono – Tartagal. Varios tramos de la Ruta Nacional 86 atravesaría el territorio de las comunidades peticionarias, respecto de la cual, según los peticionarios, “ninguna consulta ha sido planeada, no se está evaluando la posibilidad de trazados alternativos, no se ha realizado la evaluación de impacto ambiental, y lo que es fundamental ni siquiera se ha informado a las comunidades de la existencia concreta de este plan”<sup>139</sup>.

136. El 19 de julio de 2001, la construcción de esta Ruta se había repriorizado mediante un decreto<sup>140</sup>. Como consecuencia de la adopción de este decreto, el 3 de mayo de 2001 se publicó en el diario Página/12 un Aviso de Convocatoria a Licitación en el que se incluye la ruta Nacional 86, y se puso el Pliego general de la licitación a disposición de los interesados en la Dirección Nacional de Vialidad.

137. Para el 19 de julio de 2001, el Estado había comenzado, a iniciativa de la Provincia de Salta, el enripiado de un camino que une Santa Victoria Este con La Paz, “de manera sorpresiva y sin ningún tipo de comunicación previa”<sup>141</sup>.

138. El 5 de febrero de 2005, los caciques de las comunidades que forman parte de la Asociación Lhaka Honhat denunciaron a la CIDH la realización de obras de ampliación de la Ruta Provincial No. 54 en su territorio, sin haberseles consultado<sup>142</sup>. También reportaban que “se

---

<sup>137</sup> Comunicación de los peticionarios recibida el 25 de septiembre de 2000, y transmitida al Estado por la CIDH el 25 de septiembre de 2000.

<sup>138</sup> Acta levantada con motivo de la reunión llevada a cabo entre representantes del Estado y la comisionada Luz Patricia Mejía el 27 de abril de 2011 en Buenos Aires, Argentina. Los peticionarios fueron invitados a la reunión pero con anterioridad manifestaron que no les sería posible asistir.

<sup>139</sup> Comunicación de los peticionarios recibida el 25 de septiembre de 2000, y transmitida al Estado por la CIDH el 25 de septiembre de 2000.

<sup>140</sup> Comunicación de los peticionarios a la CIDH del 19 de julio de 2001, recibida por la CIDH el 19 de julio de 2001 y transmitida al Estado el 31 de agosto de 2001.

<sup>141</sup> Comunicación de los peticionarios a la CIDH del 19 de julio de 2001, recibida por la CIDH el 19 de julio de 2001 y transmitida al Estado el 31 de agosto de 2001.

<sup>142</sup> Explicaban que desde hacía algún tiempo la Dirección Provincial de Vialidad estaba realizando tareas de retrasado, mejoras y ensanchamientos de dicha Ruta Provincial, en la zona comprendida entre Santa Victoria Este y Misión La Paz; e informaban que “informalmente hemos sabido que estas tareas son preparatorias de trabajos de enripiado de la ruta 54, en el tramo entre estas dos localidades”. Comunicación de los peticionarios recibida el 8 de febrero de 2005, y transmitida al Estado por la CIDH el 16 de febrero de 2005.

desmontaron ambas márgenes de la ruta, volteando especies nativas de uso y posesión tradicional de nuestras comunidades (Constitución Nacional Art. 75 inc. 17 y C.P. art. 15 y Convenio 169 O.I.T.)”<sup>143</sup>. Los representantes de los peticionarios aportaron a la CIDH copias de diversas fotografías de dichas obras, en las que se puede apreciar maquinaria pesada realizando trabajos sobre una carretera<sup>144</sup>.

139. El Gobierno Provincial de Salta dio respuesta a estas últimas denuncias mediante comunicación del 21 de febrero de 2005 dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores, y copiada a la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, en la cual explicaba que la Ruta Provincial No. 54 no era una nueva ruta, sino el mejoramiento de una ya existente para evitar inundaciones y, para lo cual, las comunidades habían sido consultadas. Agregó que las obras eran necesarias para permitir la continuidad del acceso de las comunidades a servicios de salud y educación. Asimismo, “se ha instruido a la Dirección General de Vialidad que limite sus trabajos a niveles de conservación y mantenimiento elemental de la ruta, absteniéndose de realizar tareas que involucren la cubierta vegetal circundante”<sup>145</sup>.

### ***Deforestación de la zona***

140. Según la evidencia remitida, en el territorio ancestral se estaban llevando a cabo actividades de desmonte, en expresa contravención de la prohibición establecida en el Decreto No. 2609 de 1991 del gobierno provincial.

141. La finalidad de la deforestación era proveer leña para el funcionamiento de fábricas de ladrillos, destinadas a suplir la demanda causada por las obras públicas emprendidas por el gobierno provincial. Los peticionarios aportaron el testimonio de la antropóloga Morita Carrasco<sup>146</sup>, así como fotografías de una producción artesanal de ladrillos y de algunos palos de madera.

142. El 5 de agosto de 2002, durante una reunión de trabajo realizada en Salta, el Presidente del INAI entregó a los representantes de la CIDH copia de un informe sobre “Deterioro Ambiental en los Lotes Fiscales 55 y 14 del Chaco Salteño”, realizado en mayo de 2001 bajo la dirección de la Administración de Parques Nacionales. Luego de detalladas observaciones, en este estudio se concluye: “El deterioro ambiental ha sido muy grande y persiste. El principal agente es la ganadería con el sobreforrajeo continuo y secundariamente la extracción forestal minera. Estas

---

<sup>143</sup> Comunicación de los peticionarios recibida el 8 de febrero de 2005, y transmitida al Estado por la CIDH el 16 de febrero de 2005.

<sup>144</sup> Comunicación de los peticionarios recibida el 8 de febrero de 2005, y transmitida al Estado por la CIDH el 16 de febrero de 2005.

<sup>145</sup> Comunicación del Secretario General de la Gobernación de la Provincia de Salta al Ministerio de Relaciones Exteriores, 21 de febrero de 2005, copiada a la CIDH.

<sup>146</sup> “Los ladrillos para las obras de Gendarmería salen de una cortada del Sr. Loche de la misma zona de Misión La Paz. Todas las obras de la Aduana, de Morillos y hasta de la banda [Paraguay] salen de acá. Y la leña se saca de la misma zona, ya está quedando todo pelado. Algunos muchachos van allá a hacer changas y vemos la topadora y esa fábrica de ladrillos. A veces se queman dos hornos de 50.000 ladrillos dos veces por semana. Nosotros hemos hecho un cálculo: cada 1.000 ladrillos se necesitan 10 metros cúbicos de leña, durante 3 días. Cada quemada equivale a 1 km de leña. Y esto se hace dos veces por semana’. Otra persona agregó: ‘En mi zona (Km 1) está pasando lo mismo, van con motosierra y arrasan con todo, volteando hasta los algarrobos chicos’. (...) Posteriormente a esta reunión en el mes de abril la Lic. Morita Carrasco, tal como se lee de su declaración testimonial, realizó una visita al Lote Fiscal 55 en el Departamento Rivadavia de la Provincia de Salta para realizar un relevamiento fotográfico de la destrucción del medio-ambiente y pudo constatar los testimonios anteriores, tomando fotografías de la ladrillería, la zona de monte devastado, y los palos de especies cuyo corte está prohibido como el palo santo, y otros como el palo amarillo que serían usados para hacer una defensa en el río (...)” Comunicación de los peticionarios recibida el 25 de septiembre de 2000, y transmitida al Estado por la CIDH el 25 de septiembre de 2000.

actividades fueron promovidas por el Estado Nacional y el Estado Provincial. De allí que el reclamo aborigen que dichas instancias comiencen a reparar el daño histórico sea pertinente”.

143. El 8 de febrero de 2005, los peticionarios reportaron que la tala de árboles y deforestación de la zona proseguía. El Gobierno Provincial de Salta dio respuesta a estas últimas denuncias mediante comunicación del 21 de febrero de 2005 dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores, y copiada a la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, en la cual explicaba que estaba listo para la firma un convenio con Gendarmería Nacional para la realización de patrullajes constantes por dicha fuerza de seguridad en los Lotes Fiscales 14 y 55, conminas a impedir la tala de árboles<sup>147</sup>.

144. En diciembre de 2006, algunos miembros de la Asociación Lhaka Honhat realizaron una nueva verificación sobre la continuidad de la tala ilegal de madera y el establecimiento de nuevos puestos ganaderos dentro de la zona de ocupación tradicional indígena de los Lotes Fiscales 14 y 55. En su informe concluyeron que “en los últimos años se ha acentuado la extracción ilegal de madera en la zona comprendida por los fiscales 14 y 55. Los camiones y tractores con acoplado ingresan semanalmente en busca de cargas de madera, al salir no hay ningún tipo de control por parte de las autoridades competentes. Para circular luego utilizan guías autorizadas para aprovechamiento forestal emitidas para propiedades alejadas de la zona de tala”. El informe fue acompañado de múltiples fotografías de montones de troncos talados y listos para ser transportados, o de camiones cargados con madera talada ilegalmente, tomadas en diciembre de 2006 en distintos puntos de los Lotes Fiscales; y en él se denunciaba la inacción de las autoridades estatales competentes para controlar la extracción irregular.

#### ***Cercamientos del territorio por la población no indígena***

145. Desde el inicio de sus reclamaciones territoriales, y consistentemente a lo largo del proceso ante la CIDH, los peticionarios han denunciado el tendido de cercas de alambre dentro del territorio de los Lotes Fiscales 14 y 55 por parte de los pobladores criollos, señalando dichos cercamientos como apropiaciones ilegales de las tierras que cercenan la movilidad indígena, y obstruyen sus actividades de caza y recolección.

146. El 17 de enero de 2002, los peticionarios reportaban a la CIDH que pese al compromiso del Gobierno de Salta del 15 de diciembre de 2000 para frenar el tendido de alambrados por parte de habitantes criollos u otros de la zona, los cercamientos continuaban instalándose.<sup>148</sup>

147. En el curso del proceso de resolución amistosa del caso ante la CIDH, el Gobierno de Salta – Ministro de la Producción y el Empleo adoptó la Resolución No. 295 del 2 de agosto de 2002, prohibiendo todo nuevo cercamiento hasta tanto se produjera una resolución del caso. Posterior a ello, la Comisión no recibió información contundente respecto de que los cercamientos hubieran efectivamente sido suspendidos.

#### ***Actividades de exploración de hidrocarburos***

148. El 19 de julio de 2001, los peticionarios informaron a la CIDH que “sin una previa comunicación estatal y de manera absolutamente sorpresiva, la Compañía General de Combustibles (CGC) comenzó a desarrollar tareas de exploración de hidrocarburos, en el marco del ‘Programa de

<sup>147</sup> Comunicación del Secretario General de la Gobernación de la Provincia de Salta al Ministerio de Relaciones Exteriores, 21 de febrero de 2005, copiada a la CIDH.

<sup>148</sup> Comunicación de los peticionarios a la CIDH, recibida el 17 de enero de 2002. Reiterado en la comunicación de la Asociación Lhaka Honhat a la CIDH del 26 de diciembre de 2001, transmitida al Estado el 21 de marzo de 2002.

Prospección Sísmica 2D', en los lotes fiscales 14 y 55 (Departamento de Rivadavia, Provincia de Salta). Las tareas de la Compañía son producto de la concesión extendida por el Estado Nacional – Secretaría de Energía y Minería de la Nación, Ministerio de Economía-. Estas actividades de prospección se iniciaron sin realizar consultas con las comunidades indígenas.

149. Los representantes de la Asociación Lhaka Honhat recurrieron a distintas autoridades estatales para hacer cesar estas actividades de prospección, infructuosamente. El 22 de marzo de 2001 remitieron una carta a la Cancillería, con copia al gobierno de Salta; en respuesta, de la Cancillería remitieron comunicaciones al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) solicitándole información sobre los hechos, y al Ministerio de Economía. Los representantes de la Asociación también recurrieron a la Secretaría de Energía y Minería de la Nación solicitando una audiencia para tratar el tema; “finalmente se mantuvo una reunión con el Subsecretario de Combustible en la que si bien se demostró cierto interés en la solución del asunto, no se asumió un compromiso real y preciso para revertir la situación”<sup>149</sup>.

150. Mediante nota del 4 de octubre de 2001, el Gobierno Nacional manifestó ante la CIDH que “el gobierno federal –por medio del área de gobierno con competencia en la materia- ha convocado a reuniones de trabajo a los empresarios que obtuvieron –por licitación pública- la concesión de las tareas de explotación y exploración de hidrocarburos en la zona objeto de reclamo, a efectos de que previo a realizar las tareas necesarias para cumplimentar su fin, convoquen a las comunidades al diálogo para asegurarles la conservación de sus territorios”<sup>150</sup>.

## **V. CONSIDERACIONES DE DERECHO**

### **A. Asuntos preliminares**

#### **1. Las comunidades indígenas presuntas víctimas del presente informe**

151. La CIDH observa que el número de comunidades indígenas que habitan los Lotes Fiscales 55 y 14 ha variado a lo largo del presente proceso. Así, la petición inicial de 1998 aludía a 35 comunidades indígenas, mientras que en octubre de 2007 los peticionarios indicaron un total de 45 comunidades; por su parte el Estado, en febrero de 2009, se refirió a 50 comunidades, y en mayo de 2011 informó sobre 47 comunidades.

152. Los peticionarios proveyeron una explicación antropológica clara sobre esta variación numérica<sup>151</sup>, dada la forma de vida nómada, cazadora-recolectora de los pueblos indígenas del Chaco salteño. Presentan una fluidez significativa en cuanto a la conformación de las comunidades y los lugares de asentamiento, en la cual es frecuente que algunos grupos se separen (transitoria o permanentemente) de las comunidades mayores a las que se encuentran adscritos, formando sus nuevos asentamientos independientes, o en la misma medida, algunos grupos previamente separados se unan en un mismo asentamiento para conformar una nueva comunidad. Esta dinámica de “fisión-fusión” que caracteriza a los pueblos Wichí, Chorote, Toba, Chulupí y Tapiete se

---

<sup>149</sup> Comunicación de los peticionarios a la CIDH del 19 de julio de 2001, recibida por la CIDH el 19 de julio de 2001 y transmitida al Estado el 31 de agosto de 2001.

<sup>150</sup> Comunicación del Estado a la CIDH, recibida el 4 de octubre de 2001, y comunicada a los peticionarios el 12 de octubre de 2001.

<sup>151</sup> Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

corresponde con las características socioculturales descritas por la literatura etnológica especializada, en general, para las sociedades nómadas cuyo modo de subsistencia se basa en la caza, pesca y recolección. La CIDH considera que tal característica propia de estos pueblos indígenas es un hecho social comprobado y que no ha sido controvertido por el Estado.

153. La CIDH también nota que el conteo, identificación y mapeo precisos de las comunidades indígenas de la zona son procesos que aún se están desarrollando y que han sido parte del proceso de reclamación territorial desde un principio. Tanto la Asociación Lhaka Honhat con las organizaciones que le asesoran, como el Gobierno Provincial, han emprendido desde hace años distintas iniciativas de “relevamiento”, censos y cartografías de los asentamientos indígenas de los Lotes Fiscales 55 y 14<sup>152</sup>, los cuales parecerían no haberse concluido en su totalidad. No obstante el carácter actualmente inconcluso de estos conteos, las comunidades indígenas de la zona son determinables, y el Estado no ha controvertido este carácter.

154. Dentro del conjunto de las comunidades indígenas de los Lotes 14 y 55, para efectos de la presente decisión, las presuntas víctimas son aquellas que se encuentran asociadas, a través de sus respectivas autoridades tradicionales, en la Asociación Lhaka Honhat.

155. La CIDH nota que en la actualidad, según información proporcionada por el Estado, la Asociación Lhaka Honhat cuenta con veintisiete comunidades indígenas afiliadas, a saber: (1) La Merced Nueva; (2) Bella Vista; (3) Kom Lañoko – Misión Toba – Monte Carmelo; (4) Misión La Paz; (5) Misión La Gracia; (6) Santa Victoria 2; (7) Pozo El Toro; (8) Pozo La China; (9) Lantawos – Alto La Sierra; (10) Misión San Luis; (11) La Puntana I; (12) La Merced Vieja; (13) Las Juntas; (14) Rancho El Ñato; (15) Pozo El Tigre; (16) La Curvita; (17) Padre Coll; (18) Santa María; (19) Km 1; (20) Km 2; (21) Pozo El Mulato; (22) El Cañaverl 1; (23) La Bolsa; (24) El Cruce; (25) Las Vertientes; (26) Pin Pin; y (27) El Cercado. Otras veinte comunidades indígenas de la zona no se encuentran asociadas a esta organización. Son estas veintisiete comunidades específicas las que se tendrán como presuntas víctimas del presente caso; la CIDH entiende que cada una de ellas cuenta con una membresía que es determinable, y que se encuentra en proceso de conteo e identificación precisa.

---

<sup>152</sup> Así, consta en el expediente que (i) entre 1989 y 1991, las comunidades indígenas del Lote Fiscal 55 realizaron una tarea de censo y conteo para presentar su primera solicitud formal de titulación ante el Gobierno; (ii) en 2001, el Gobierno Provincial de Salta adoptó el Decreto 339/01, creando una comisión técnica encargada de llevar a cabo un mapeo preciso de la ubicación de las comunidades indígenas y criollas residentes en los Lotes Fiscales 55 y 14; (iii) a finales de 2001, alegando demoras en la implementación del Decreto 339/01, la Asociación Lhaka Honhat con el apoyo de las organizaciones ASOCIANA, IWGIA y otras, emprendió un nuevo proceso de mapeo de cuyos informes de avance se enviaron copias a la CIDH; (iv) durante las distintas reuniones sostenidas en el curso del proceso de solución amistosa en el año 2001, las partes informaron a la CIDH que el Gobierno Nacional, a través del INAI, también había desarrollado su propio proceso de relevamiento y mapeo de las comunidades indígenas, que sería complementado con el proceso derivado del Decreto 339/01 del Gobierno Provincial; (v) en la reunión de trabajo del 4 de octubre de 2002 entre las partes, en el marco del proceso de solución amistosa, los peticionarios y sus asesores junto con los Gobiernos Nacional y Provincial acordaron conformar un equipo técnico, encargado de elaborar un mapa socio-demográfico que compatibilizara la información con la que contaban ambas partes para luego someterlo a discusión; (vi) en distintas reuniones subsiguientes del proceso de solución amistosa durante 2002, 2003 y 2004 se asumió el compromiso recíproco de proveer la información poblacional y cartográfica a disposición de los participantes al equipo técnico, con miras a elaborar un único mapa sociodemográfico de los Lotes Fiscales; (vii) los resultados del ejercicio de mapeo hasta marzo de 2005 fueron incorporados en la propuesta del Gobierno Provincial de Salta para la adjudicación formal de las tierras; (viii) en el acuerdo al que llegaron el 14 de marzo de 2006 el Secretario General de la Gobernación de Salta y el Coordinador General de la Asociación Lhaka Honhat, se estipuló que se debía realizar un relevamiento de las comunidades indígenas que habitan los Lotes 55 y 14; (ix) en los acuerdos suscritos entre las partes a partir de 2005, así como en los Decretos adoptados por el Gobierno Provincial de Salta en este período, se estipula que debe realizarse la identificación y mapeo de las áreas en las que se superponen los asentamientos indígenas y criollos; y (x) parte de la metodología que se ha seguido durante la última etapa del proceso, a partir del año 2009, consiste en dividir las áreas de los Lotes 14 y 55 a ser adjudicadas en zonas, y para cada zona, llevar a cabo una identificación y georeferenciación participativa de la ubicación de las comunidades indígenas correspondientes.

## 2. Presencia indígena ancestral en la zona

156. En sus decisiones sobre casos de pueblos indígenas, la Corte Interamericana ha examinado pruebas de la ocupación y utilización históricas de las tierras y recursos por miembros de la comunidad que les reclama<sup>153</sup>; el desarrollo de prácticas tradicionales de subsistencia, rituales o de sanación; la toponimia de la zona en el lenguaje de la comunidad<sup>154</sup>; estudios y documentación técnicos; así como dictámenes especializados sobre la idoneidad del territorio reclamado para la continuidad de la forma de vida de la comunidad<sup>155</sup>.

157. A la luz de los criterios establecidos en la jurisprudencia interamericana, la CIDH considera que los peticionarios han demostrado que los Lotes Fiscales 14 y 55 de la Provincia de Salta corresponden al territorio ancestral de los pueblos indígenas chaqueños a los que pertenecen las comunidades asociadas en Lhaka Honhat. En efecto: (i) se proveyó documentación histórica y literatura etnológica fehaciente, de principios del siglo XX, en la que se describe la presencia de los pueblos indígenas Wichí (Mataco), Iyjwaja (Chorote), Komlek (Toba), Niwackle (Chulupí) y Tapy'y (Tapiete) en la zona<sup>156</sup>; (ii) se ha demostrado que las comunidades indígenas del área continúan viviendo de conformidad con su tradición cultural, como nómadas cazadores, recolectores y pescadores, en un territorio que es geográfica y ambientalmente idóneo para desarrollar su modo de vida; y (iii) se han documentado más de mil lugares de la zona que han sido nombrados en las lenguas autóctonas de estos pueblos<sup>157</sup>.

---

<sup>153</sup> Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párrs. 94-95.

<sup>154</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 50.4. Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párr. 101.

<sup>155</sup> Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párr. 93.

<sup>156</sup> Específicamente, se cita el testimonio escrito de un colonizador que llegó a la zona en 1902, Domingo Astrada, quien llegó con un grupo de familias ganaderas procedente de Salta en busca de buenos pastos, y brindó detalles precisos sobre la población indígena del área que hoy conforman los lotes fiscales 14 y 55: "En esta campaña (al Pilcomayo) he hecho relación con 5000 indígenas... Conferencí con 106 caciques y sus respectivas escoltas de las tribus mataguayos, chorotes, tobas, mimocaes, chinupies y pilayas..." [Astrada, D.: "Expedición al Pilcomayo". Documento aportado por los peticionarios junto con las observaciones de fondo, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007]. Los peticionarios también refieren a los informes antropológicos tempranos del investigador Erland Nordenskiöld de 1902 y 1908, confirmados por otros estudios especializados; entre ellos: LOZANO, P. (1874): "Descripción Corográfica del Gran Chaco Gualamba"; San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucuman, 1941. KARSTEN, R. (1923): "The Toba Indians of the Bolivian Gran Chaco". Acta Academiae Aboensis IV, 1925. METRAUX, A. (1937): "Estudio de Etnografía Toba-Pilagá (Gran Chaco). Anthropos – Revue Internationale d'Ethnologie et Linguistique, T. 32, 1937. KERSTEN, L. (1968): "Las tribus indígenas del Gran Chaco hasta fines del siglo XVIII". Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste, Facultad de Humanidades, 1968. FOCK, N. (1982): "History of Mataco Folk Literature and Research". En: WILBERT, J. y SIMONEAU, K. (eds.): "Folk Literature of the Mataco Indians", Los Angeles, University of California Press, 1982. Referencias etnológicas e históricas citadas en: CARRASCO, Morita y BRIONES, Claudia: "La Tierra que nos quitaron". Documento IWGIA No. 18, Buenos Aires, 1996, p. 195. Documento aportado como anexo de las observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

<sup>157</sup> Según narran los peticionarios, "[e]n 1991 las comunidades de los lotes fiscales 55 y 14 se sirvieron de [su] memoria celosamente guardada por los ancianos, para identificar la dimensión del espacio físico que tradicionalmente ocupan. Las, entonces, 27 comunidades que participaron en la elaboración de un mapa étnico para fundamentar su pedido de un título único indicaron más de mil sitios con nombres en sus respectivos idiomas (...) y, con base en esta información, fue posible marcar las áreas de recorrido de cada comunidad y las superposiciones de uso entre comunidades (...). Esta forma de 'nombrar la tierra' es, según lo explica un jefe del pueblo Toba, la manera en que 'los abuelos' van explicando a los jóvenes lo que deben saber para ser miembros plenos del grupo. Al dar nombres significativos al medio ambiente en que viven, los hombres y mujeres de las comunidades convierten el espacio geográfico en que viven en 'territorio culturalmente organizado'". Observaciones de fondo de los peticionarios, recibidas por la CIDH el 4 de enero de 2007, y transmitidas al Estado mediante nota del 12 de enero de 2007.

158. El Gobierno Provincial de Salta, en tres de los documentos que aportó al presente proceso, controvirtió la presencia ancestral de los pueblos indígenas Wichi (Mataco), Iyjawaja (Chorote), Komlek (Toba), Niwackle (Chulupí) y Tapy'y (Tapiete) en la zona, remitiéndose a las crónicas históricas de principios del siglo XX, en las que se habla únicamente de los pueblos "mataguayos" en esta región. En la última ocasión en la que el Gobierno Provincial asumió esta postura, afirmó que "un relevamiento fidedigno, efectuado en 1902, y que no ha sido cuestionado, señala que en esa época, no había 'wichís' en la zona de los lotes 55 y 14. Los muy escasos pobladores existentes en aquel tiempo eran colonos criollos e indios mataguayos. (sic) Se estima que los 'wichís' emigraron de países vecinos y empezaron a establecerse en la zona en la década de 1920"<sup>158</sup>. En respuesta a estas aseveraciones, el Gobierno Nacional, mediante nota recibida el 7 de septiembre de 2006, expresamente desmintió y corrigió la postura del Gobierno Provincial, explicando a la CIDH que el término "mataco-mataguayo" corresponde a la designación de una *familia lingüística*, de la cual forman parte los distintos pueblos indígenas que hoy en día pueblan el lugar, y cuya presencia ancestral en la zona es incontrovertible. En palabras del Gobierno Nacional, "el área del 55 en su totalidad y parcialmente del 14, ha sido habitada por comunidades de los pueblos wichi, chorote, toba, chulupí, tapiete, entre otros, que fueron arrinconados en esas tierras como consecuencia de la apropiación privada de las mejores tierras agrícolas de Salta en el período de incorporación de la frontera norte del país. Este hecho posibilitó la entrada a esta zona de población criolla y la colonización ganadera de la misma".

159. El grave error etnológico del Gobierno Provincial de Salta fue así aclarado y corregido por el Gobierno Nacional. La CIDH, tomando en cuenta las distintas pruebas que confirman lo explicado por el Gobierno Nacional, da crédito a lo afirmado por éste -lo cual coincide con lo que han afirmado consistentemente las comunidades indígenas peticionarias-, y partirá de la base de que estos cinco pueblos indígenas están reclamando, en las tierras de los Lotes Fiscales 14 y 55, una parte de lo que fuera su vasto territorio ancestral.

160. Adicionalmente, incluso si se aceptara en gracia de discusión que alguno de estos cinco pueblos indígenas llegó a la zona salteña en el transcurso de los siglos XIX o XX, no cabe duda de que ellos son descendientes de los habitantes indígenas milenarios del Gran Chaco, región geográfica que abarca extensas porciones del territorio argentino, boliviano y paraguay. Arribaron, en seguimiento a sus rutas tradicionales de nomadismo y como producto del proceso de contacto con los no indígenas, en algún punto de los últimos dos siglos a la zona del Chaco salteño y allí establecieron, con el curso de las décadas, su vínculo cultural e internacionalmente protegido con ese área específica del territorio chaqueño, siendo aceptados e incorporados al panorama étnico y cultural de la zona por otros habitantes aborígenes, con quienes se establecieron vínculos comunitarios y familiares actualmente existentes e incontrovertibles, y que la CIDH debe garantizar sean respetados y protegidos. A este respecto, la CIDH recuerda que un elemento clave para la determinación de cuándo un determinado grupo se puede considerar como indígena o tribal es la continuidad histórica de su presencia en un determinado territorio, y -para el caso de los pueblos indígenas- su vinculación ancestral con las sociedades que preexistían a un período de colonización o conquista.

161. Ello no implica que los pueblos indígenas o tribales sean sociedades estáticas que permanecen idénticas a sus antecesores. Por el contrario, en tanto colectividades humanas, los pueblos indígenas y tribales tienen su propia trayectoria social, que se adapta al cambio de los tiempos, manteniendo en todo o en parte el legado cultural de sus ancestros. Las culturas indígenas cambian con el tiempo. Las comunidades indígenas del presente son *descendientes* de los

---

<sup>158</sup> Informe del Gobierno Provincial de Salta recibido el 23 de agosto de 2005, y transmitido por la CIDH a los peticionarios el 15 de septiembre de 2005.

habitantes de la América precolombina; en el transcurso de los siglos han atravesado por historias particulares que han conformado sus estructuras sociales distintivas, su espiritualidad y sus prácticas rituales, su lengua, su arte, su folklore, su memoria y su identidad – en suma, su cultura. Con base en esa historia individual y dinámica es que se construye la relación de cada pueblo y comunidad indígena con su territorio, relación de la que surge su subsistencia física y cultural, y a la cual el derecho internacional ha otorgado un nivel privilegiado de protección<sup>159</sup>. La historia de los pueblos indígenas y sus adaptaciones culturales a lo largo del tiempo, en tanto elementos constitutivos de su configuración estructural contemporánea, son consistentes con la preservación de una relación fundamental con su territorio, protegida por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>160</sup>. Los cinco pueblos indígenas que hoy en día habitan los Lotes Fiscales 14 y 55 de la Provincia de Salta han demostrado mantener esa relación históricamente forjada e internacionalmente protegida con el territorio de esta zona en específico.

## **B. Delimitación de la controversia jurídica a ser resuelta**

### **1. Evolución del objeto de la petición y del proceso ante la CIDH**

162. La petición inicial recibida en 1998 por la CIDH se refiere principalmente a la falta de consulta previa de una serie de obras públicas emprendidas en el territorio ancestral indígena. Sin embargo, el tema de la propiedad territorial, así como otros temas conexos relativos al territorio ancestral –como la extracción ilegal de madera, el tendido de alambrados y la degradación medioambiental por las actividades ganaderas de la población criolla- fueron planteados con posterioridad como ejes centrales del debate entre las partes en el curso del proceso de solución amistosa ante la CIDH; tanto los peticionarios como el Estado, en sus argumentos e informes, posicionaron el tema del territorio como uno de los asuntos centrales a resolver en el presente proceso.

163. El Informe de Admisibilidad No. 78/06 la CIDH delimitó el objeto de la controversia, incluyendo la posible violación del artículo 21 de la Convención Americana por falta de materialización del derecho a la propiedad del territorio ancestral de las comunidades indígenas representadas por la Asociación Lhaka Honhat, en relación con el derecho a la consulta previa y su derecho de identidad con el territorio. Este tema se incorporó expresamente dentro del objeto del litigio ante el sistema interamericano, garantizándose el debido ejercicio del derecho de defensa y de réplica de ambas partes.

---

<sup>159</sup> CIDH, “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales – Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos”, 2010, párr. 35.

<sup>160</sup> En el caso de la comunidad Yakye Axa v. Paraguay, la Corte Interamericana describió como sigue la historia de la comunidad afectada: “...es necesario considerar que las víctimas del presente caso poseen hasta hoy conciencia de una historia exclusiva común; son la expresión sedentarizada de una de las bandas del pueblo indígena de los Chanawatsan, de la familia lingüística de los Lengua-Maskoy, que tenían un modo de ocupación tradicional de cazadores-recolectores (...). La posesión de su territorio tradicional está marcada de forma indeleble en su memoria histórica y la relación que mantienen con la tierra es de una calidad tal que su desvinculación de la misma implica riesgo cierto de una pérdida étnica y cultural irreparable, con la consecuente vacante para la diversidad que tal hecho acarrearía. Dentro del proceso de sedentarización, la Comunidad Yakye Axa adoptó una identidad propia relacionada con un espacio geográfico determinado física y culturalmente, que corresponde a una parte específica de lo que fue el vasto territorio Chanawatsan”. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 216. En el mismo sentido, ver: Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párrs. 37-43.

## 2. Asuntos que no están en disputa

164. Tanto los peticionarios como el Estado han manifestado estar de acuerdo en dos temas que no deben ser tratados en la presente decisión. Primero, ambas partes, y en particular el Estado –tanto a nivel provincial como a nivel nacional- han reconocido expresamente que las comunidades indígenas que habitan los Lotes Fiscales 14 y 55 tienen derecho a la propiedad de su territorio ancestral. Así, el Estado, a nivel provincial y nacional, ha manifestado en forma recurrente su voluntad expresa de adjudicarles dicha propiedad formalmente, en cumplimiento de las disposiciones de la Constitución y la legislación doméstica. En este sentido, lo que está en discusión no es el derecho de estas comunidades a recibir un título jurídico de propiedad, sino la efectiva entrega del mismo. Segundo, ambas partes reconocen que los derechos de los habitantes no indígenas del área no son parte de la presente controversia.

### C. El derecho a la propiedad indígena (artículo 21 de la Convención, en conexión con los artículos 1.1, 2, 8 y 25)

#### 1. Marco jurídico del análisis del proceso de reclamación territorial

##### 1.1. El derecho de los pueblos indígenas a un título de propiedad sobre su territorio ancestral que sea idóneo y culturalmente adecuado

165. La controversia jurídica entre las partes con respecto al título de propiedad del territorio ancestral se centra en la *modalidad* del título. Las comunidades que forman parte de la Asociación Lhaka Honhat reclaman un solo título de propiedad comunitaria colectiva que sea compartido por todas, en atención a su modo de vida nómada cazador-recolector. El Gobierno Provincial de Salta, y otras comunidades indígenas de la zona que no forman parte de la Asociación, han optado por títulos de propiedad colectiva comunitaria separados para cada comunidad. Este debate necesariamente exige que se consideren los estándares jurídicos interamericanos relativos a la idoneidad y adecuación cultural del título de propiedad territorial. La aplicación de estos estándares a los hechos del caso no es un proceso sencillo, dadas las divergencias manifiestas que existen entre las distintas comunidades indígenas de la zona con respecto al tema.

166. 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”<sup>161</sup>. Las tierras son de extensión y calidad suficientes si a los miembros de la comunidad les garantizan el ejercicio continuo de las actividades de las que derivan su sustento y de las que depende la preservación de su cultura<sup>162</sup>. El derecho a un territorio de calidad y extensión suficientes es de particular relevancia para ciertas clases de pueblos indígenas y tribales cuya especificidad sociocultural y cuyas situaciones concretas requieren un especial nivel de protección. En el caso de las comunidades indígenas cazadoras y recolectoras, que se caracterizan por patrones itinerantes de residencia y por el recorrido de su territorio a lo largo de circuitos culturalmente determinados que siguen la disponibilidad de los recursos naturales, “la superficie del

<sup>161</sup> CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*. Doc. OEA/Ser./L/VII.110, Doc. 52, 9 de marzo de 2001, Capítulo IX, párr. 50, Recomendación 1.

<sup>162</sup> La CIDH ha recomendado en este sentido a los Estados “adoptar a la brevedad las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a la propiedad y la posesión de [las comunidades indígenas] y sus miembros, respecto de su territorio ancestral, en particular para (...) garantizar a los miembros de la comunidad el ejercicio de sus actividades tradicionales de subsistencia” [CIDH, Informe No. 73/04, caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya (Paraguay), 19 de octubre de 2004, Recomendación 1. Referido en: Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 8].

territorio que se le transfiera debe ser suficiente para que preserve sus propias formas de vida, asegure su viabilidad económica, así como su propia expansión”<sup>163</sup>.

167. Bajo los instrumentos interamericanos de derechos humanos, los pueblos indígenas y tribales tiene derecho a que se reconozcan y protejan “sus versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo”<sup>164</sup>. No existe sólo una forma de usar y disfrutar de los bienes protegidos; tanto la propiedad como los modos de posesión de los territorios por los pueblos indígenas y tribales pueden diferir de la concepción no indígena de dominio, pero son protegidas por el derecho a la propiedad<sup>165</sup>. La relación única entre los indígenas y su territorio tradicional “puede incluir el uso o presencia tradicional, ya sea a través de lazos espirituales o ceremoniales; asentamientos o cultivos esporádicos; caza, pesca o recolección estacional o nómada; uso de recursos naturales ligados a sus costumbres; y cualquier otro elemento característico de su cultura”<sup>166</sup>. Cualquiera de estas modalidades está protegida por el artículo 21 de la Convención<sup>167</sup>.

<sup>163</sup> CIDH, “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales – Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos”, 2010.

<sup>164</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 120.

<sup>165</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 120.

<sup>166</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 131.

<sup>167</sup> En efecto, según ha precisado la CIDH, los principios jurídicos internacionales generales aplicables en el contexto de los derechos humanos de los indígenas incluyen “el derecho de los pueblos indígenas al reconocimiento legal de sus formas y modalidades variadas y específicas de control, propiedad, uso y usufructo de los territorios y bienes” [CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann v. Estados Unidos, 27 de diciembre de 2002, párr. 130]; los pueblos indígenas y tribales tienen un derecho de propiedad comunal sobre las tierras que han usado y ocupado tradicionalmente, y “el carácter de ese derecho está en función de las modalidades de uso de la tierra y la tenencia consuetudinaria de la tierra” [CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 151] por cada pueblo. Para la Corte Interamericana, “desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas” [Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 120]. Este enfoque interpretativo se respalda en los términos de otros instrumentos internacionales, que indican las actitudes internacionales hacia el rol de los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra en los sistemas modernos de protección de los derechos humanos; por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT establece expresamente el deber estatal de “salvaguardar el derecho de los pueblos [indígenas] a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”, prestando particular atención a los casos de los pueblos nómadas y los agricultores itinerantes [Convenio 169, art. 14.1]. El derecho al reconocimiento legal de las formas y modalidades propias de control, propiedad, uso y usufructo de los territorios, bienes y recursos naturales por parte de los pueblos indígenas y tribales se encuentra protegido también por el Art. 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que protege el derecho de las personas pertenecientes a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas a disfrutar de su propia cultura, en conformidad con otros miembros del grupo [CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann v. Estados Unidos, 27 de diciembre de 2002, párr. 130, nota al pie No. 97], ya que dichas formas y modalidades propias de relación con los territorios constituyen manifestaciones de la cultura de los pueblos indígenas. El Comité de Derechos Humanos ha explicado que “la cultura se manifiesta de muchas formas, inclusive un modo particular de vida relacionado con el uso de recursos terrestres, especialmente en el caso de los pueblos indígenas” [Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 23: Los derechos de las minorías (Art. 27 del PIDCP), 08/04/94, Doc. ONU CCPR/C/21/Rev. 1/Add.5, párrafo 7; citado en CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann v. Estados Unidos, 27 de diciembre de 2002, párr. 130, nota al pie No. 97]. Por ello, la protección de los derechos culturales de un pueblo indígena puede incluir la protección de modos de relacionamiento con el territorio a través de actividades tradicionales tales como la pesca o la caza [Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 23: Los derechos de las minorías (Art. 27 del PIDCP), 08/04/94, Doc. ONU CCPR/C/21/Rev. 1/Add.5, párrafo 7; citado en CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann v. Estados Unidos, 27 de diciembre de 2002, párr. 130, nota al pie No. 97], en la medida en que la caza, pesca y recolección son un elemento esencial de la cultura indígena [Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 140]. Esta noción compleja del derecho de propiedad indígena aparece también reflejada en la Declaración de Naciones Unidas, en virtud de la cual “los pueblos indígenas tienen

Continúa...

168. La adjudicación de un título de propiedad territorial idóneo y culturalmente adecuado, al constituir una condición para el desarrollo de las formas propias de subsistencia de los pueblos indígenas correspondientes, permite que éstos y sus miembros accedan a alimentación, agua y a sus sistemas tradicionales de salud y curación. En consecuencia, la idoneidad y adecuación cultural del título de propiedad pueden considerarse como pre-condiciones para los derechos a la vida, la integridad personal y la salud. La CIDH ha explicado que “la continua utilización de sistemas colectivos tradicionales de control y uso del territorio son esenciales en muchas circunstancias para el bienestar individual y colectivo y en efecto para la supervivencia de los pueblos indígenas”<sup>168</sup>, y a su turno refieren “a su capacidad de brindarle recursos para el sustento” al pueblo correspondiente<sup>169</sup>, así como “al espacio geográfico necesario para la reproducción cultural y social del grupo”<sup>170</sup>.

169. Es igualmente importante que el territorio que se adjudique a los pueblos indígenas sea lo suficientemente extenso y materialmente continuo, esto es, que no se encuentre fragmentado, para efectos de permitir el desarrollo pleno de sus formas de vida ancestrales. Para el caso de las comunidades indígenas nómadas, cazadoras y recolectoras, la extensión suficiente y la continuidad territorial garantizan que los circuitos tradicionales de recorrido se mantengan sin obstáculos que coarten la movilidad. La CIDH, refiriéndose a tales comunidades indígenas cazadoras y recolectoras, ha precisado que “la superficie del territorio que se le transfiera debe ser suficiente para que preserve sus propias formas de vida, asegure su viabilidad económica, así como su propia expansión”.

170. Según varios documentos presentados, algunas de las comunidades indígenas que habitan los Lotes 14 y 55, que no forman parte de la Asociación Lhaka Honhat, han afirmado en distintas oportunidades que desean recibir un título de propiedad colectiva comunitaria separado al de las demás comunidades de la zona, puesto que no desean compartir con tales comunidades la gestión de sus decisiones autónomas<sup>171</sup>.

171. La CIDH considera que las comunidades pertenecientes a la Asociación Lhaka Honhat tienen derecho a un título único que asegure el mantenimiento de su tradicional modo de vida y sus actividades sociales y económicas. Al mismo tiempo, la CIDH considera que cualquier disputa con otras comunidades debe ser resuelta a través de modalidades de negociación y resolución dictadas por las propias comunidades indígenas y a través de la demarcación de las tierras de una manera que preserve las vías tradicionales nómadas de los peticionarios.

---

continuación

derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma” [Declaración de Naciones Unidas, *supra* nota 1, art. 26.2].

<sup>168</sup> CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann v. Estados Unidos, 27 de diciembre de 2002, párr. 128.

<sup>169</sup> CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann v. Estados Unidos, 27 de diciembre de 2002, párr. 128.

<sup>170</sup> CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann v. Estados Unidos, 27 de diciembre de 2002, párr. 128.

<sup>171</sup> Acta de la reunión de 28 de abril de 2009 entre las autoridades del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, de la Secretaría de Política Ambiental, y representantes de las comunidades indígenas que habitan los Lotes Fiscales 55 y 14. Anexo a la comunicación del Estado de 3 de mayo de 2011.

## 1.2. El alcance de los derechos territoriales de los pueblos indígenas

172. Los pueblos indígenas tienen una relación especial, única e internacionalmente protegida con sus territorios ancestrales, que está ausente en el caso de los no indígenas. Esta relación especial y única entre los pueblos indígenas y sus territorios tradicionales tiene protección jurídica internacional. Según lo han reiterado la CIDH y la Corte Interamericana, la preservación de la conexión particular entre las comunidades indígenas y sus tierras y recursos se vincula a la existencia misma de estos pueblos, y por lo mismo “amerita medidas especiales de protección”<sup>172</sup>. El derecho a la propiedad de los pueblos indígenas y tribales amparado por el artículo 21 de la Convención Americana y por el artículo XXIII de la Declaración Americana protege esta vinculación estrecha que guardan con sus territorios y con los recursos naturales ligados a su cultura que allí se encuentran<sup>173</sup>. En palabras de la Corte Interamericana, “la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica”<sup>174</sup>. Para la CIDH, “el uso y goce de la tierra y de sus recursos son componentes integrales de la supervivencia física y cultural de las comunidades indígenas y de la efectiva realización de sus derechos humanos en términos más generales”<sup>175</sup>.

173. El derecho al territorio comprende el uso y disfrute de sus recursos naturales, y tiene vinculación directa, incluso como pre-requisito, con los derechos a la existencia digna, a la alimentación, al agua, a la salud y a la vida<sup>176</sup>; por esta razón, “la relación que cada comunidad indígena mantiene con sus tierras y recursos se encuentra protegida bajo otros derechos contemplados en la Convención Americana, tales como el derecho a la vida, la honra y la dignidad, la libertad de conciencia y de religión, la libertad de asociación, la protección a la familia, y el derecho de circulación y residencia”<sup>177</sup>. Ha de notarse que la vida de los miembros de las comunidades indígenas y tribales “depende fundamentalmente” de las actividades de subsistencia – agricultura, caza, pesca– que realizan en sus territorios<sup>178</sup>. Según ha explicado la CIDH, “la continua utilización de sistemas colectivos tradicionales de control y uso del territorio son esenciales en muchas circunstancias para el bienestar individual y colectivo y en efecto para la supervivencia de los pueblos indígenas”<sup>179</sup>. El control de la tierra “refiere a la vez a su capacidad de brindarle

---

<sup>172</sup> CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann v. Estados Unidos, 27 de diciembre de 2002, párr. 128.

<sup>173</sup> CIDH, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 156. Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 148. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 137. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 118, 121.

<sup>174</sup> Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 149.

<sup>175</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 114.

<sup>176</sup> CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, 2009. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párrs. 1076-1080.

<sup>177</sup> CIDH, “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales – Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos”, 2010.

<sup>178</sup> CIDH, “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales – Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos”, 2010.

<sup>179</sup> CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann v. Estados Unidos, 27 de diciembre de 2002, párr. 128.

recursos para el sustento y al espacio geográfico necesario para la reproducción cultural y social del grupo”<sup>180</sup>.

174. En cuanto a la dimensión sociocultural de esta relación, se ha precisado que la estrecha vinculación entre los pueblos indígenas y tribales y sus territorios tradicionales y los recursos naturales que allí se encuentran es un elemento constitutivo de su cultura en tanto forma de vida particular; por lo tanto, para los pueblos indígenas y tribales, el ejercicio libre del derecho de propiedad territorial es esencial para el goce y perpetuación de su cultura<sup>181</sup>. Los conceptos de familia y de religión se conectan íntimamente con el territorio tradicional, en donde los cementerios ancestrales, los lugares de significado e importancia religiosos y los patrones de parentesco se vinculan a la ocupación y uso de sus territorios físicos<sup>182</sup>. Por ello, al ser el territorio y los recursos naturales elementos integrantes de la cosmovisión, vida espiritual y forma de subsistencia de los pueblos indígenas y tribales, forman parte intrínseca del derecho de las personas que los conforman a la identidad cultural<sup>183</sup>. El reconocimiento de las tierras y territorios ancestrales es fundamental para la perpetuación de la estructura cultural de los pueblos indígenas y tribales<sup>184</sup>. Los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a que el Estado les garantice en forma efectiva su derecho a su identidad cultural<sup>185</sup>. Si el Estado no garantiza el derecho de propiedad de las comunidades indígenas y sus miembros sobre su territorio ancestral, se les priva “no sólo de la posesión material de su territorio sino además de la base fundamental para desarrollar su cultura, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica”<sup>186</sup>.

175. La CIDH ha establecido claramente que “por razones históricas y por principios morales y humanitarios, la protección especial de las poblaciones indígenas constituye un compromiso sagrado de los Estados”<sup>187</sup>. Esto implica que, cualesquiera que sean los otros derechos que las personas no indígenas reclaman sobre la tierra, el Estado debe establecer mecanismos capaces de acomodar tales reclamos o derechos, sin sacrificar los derechos territoriales prevalecientes de los pueblos indígenas y tribales.

## 2. El reclamo territorial indígena en el caso bajo examen.

176. La CIDH considera, luego de una apreciación global y minuciosa del proceso de reclamación territorial indígena bajo estudio, que el Estado de Argentina incurrió en responsabilidad

---

<sup>180</sup> CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann v. Estados Unidos, 27 de diciembre de 2002, párr. 128.

<sup>181</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 155.

<sup>182</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 155.

<sup>183</sup> CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, 2009. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1054.

<sup>184</sup> CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 297, Recomendación 3.

<sup>185</sup> CIDH, “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales – Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos”, 2010.

<sup>186</sup> CIDH, “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales – Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos”, 2010.

<sup>187</sup> “Protección especial de las poblaciones indígenas. Medidas para combatir el racismo y la discriminación racial”, 1972. Citada en: CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann v. Estados Unidos, 27 de diciembre de 2002, párr. 126.

internacional por violación del Artículo 21 de la Convención Americana como consecuencia de (i) haberse abstenido de cumplir con la ley que las propias autoridades promulgaron en el sentido de otorgar un título común de propiedad colectiva sobre las tierras ancestrales de todas las comunidades; (ii) no haber provisto ni aplicado un procedimiento efectivo y expedito para la transferencia de títulos de propiedad territorial indígena.

177. Sin embargo, la CIDH considera que desde octubre de 2007 hasta la fecha, el Estado, con la participación activa de las comunidades indígenas y no indígenas de la zona – incluyendo a las comunidades indígenas que forman parte de la Asociación Lhaka Honhat-, ha logrado avances visibles y significativos en el proceso de reconocimiento de los derechos territoriales indígenas. Esta etapa del proceso debe ser culminada siguiendo los parámetros establecidos por la jurisprudencia interamericana, una oportunidad real para la materialización práctica del derecho a la propiedad territorial indígena en este caso. En el presente informe la CIDH proveerá una serie de recomendaciones y guías para la culminación de este proceso participativo, con miras a garantizar la reparación plena de los derechos violados y propender por el goce efectivo de los derechos territoriales de los peticionarios.

### **2.1. Incumplimiento del Gobierno Provincial en la implementación y acatamiento de los derechos legales**

178. Se ha demostrado en el presente caso que el Gobierno Provincial suscribió varios acuerdos con las comunidades indígenas de la zona y promulgó varios decretos formalizando dichos acuerdos<sup>188</sup>. En tales decretos, el Gobierno Provincial se comprometió y obligó legalmente a reconocer un solo título de propiedad territorial para todas las comunidades indígenas de los Lotes Fiscales 14 y 55. Las comunidades manifestaron a través de sus representantes una voluntad común unánime de lograr este resultado.

179. El compromiso del Gobierno de la Provincia de Salta de entregar un título común compartido de propiedad territorial para todas las comunidades indígenas de los Lotes Fiscales 14 y 55 se plasmó en cuatro decretos provinciales, adoptados y promulgados por el Gobierno, los cuales generaron derechos legales en cabeza de las comunidades peticionarias.

180. Además de haber generado derechos legales en cabeza de las comunidades indígenas de los Lotes, la suscripción sucesiva de acuerdos formalizados en normas jurídicas vinculantes generó una serie de expectativas legítimas entre las autoridades y miembros de dichas comunidades, en el sentido de que el Gobierno Provincial daría cumplimiento a su compromiso y cumpliría la ley, haciendo efectivos los derechos legales que el propio Gobierno Provincial había creado.

181. Estos decretos, con los títulos y derechos que de allí necesariamente se derivaron, no fueron cumplidos. Se ha demostrado que debido a un cambio unilateral en la voluntad del

---

<sup>188</sup> Se ha probado que (i) el 5 de diciembre de 1991 se suscribió un “Acta Acuerdo” entre los representantes de las comunidades indígenas y el Director General de Adjudicaciones de Tierras Fiscales de la Provincia de Salta; (ii) este Acta fue posteriormente ratificada en todos sus términos y formalizada por el Gobernador de la Provincia mediante el Decreto 2609 de 1991, transcrito arriba; (iii) el Decreto 2609/91 fue confirmado y convalidado mediante otro Decreto provincial adoptado el 6 de noviembre de 1992; (iv) la implementación de lo dispuesto en estos acuerdos y decretos fue sometida al experticio de una Comisión Asesora Honoraria creada mediante el Decreto No. 18 del 13 de enero de 1993 del Gobierno Provincial; (v) la Comisión Asesora Honoraria eventualmente adoptó recomendaciones de implementación que fueron aceptadas por las comunidades indígenas; (vi) el informe y recomendaciones presentados por la Comisión Asesora Honoraria fueron aprobados formalmente mediante Decreto 3097/95 del Gobierno Provincial; y (vii) en abril de 1996 se suscribió un nuevo acuerdo entre las comunidades indígenas (representadas por la Asociación Lhaka Honhat) y el Gobierno Provincial orientado a la creación de una Unidad Coordinadora para la implementación de estos compromisos.

Gobierno Provincial, las autoridades provinciales se rehusaron a entregar un título común compartido, e iniciaron gestiones y acciones orientadas a entregar títulos de propiedad separados a distintas comunidades indígenas, familias indígenas y personas no indígenas – acciones que incluyeron (i) la adjudicación de la propiedad de parcelas dentro del área reclamada a individuos, familias y comunidades mediante el Decreto Provincial 461 de 1999 (eventualmente invalidado por la justicia en mayo de 2007); (ii) la presentación ante la CIDH de propuestas formales de parcelación y adjudicación de porciones de tierra mediante títulos comunitarios separados; (iii) el desarrollo de gestiones para convencer a los líderes y miembros de algunas comunidades indígenas de que aceptaran títulos comunitarios por separado; (iv) el envío de funcionarios, contratistas o emisarios del Gobierno Provincial al terreno para realizar labores de mensura y amojonamiento de las parcelas que supuestamente serían adjudicadas; (v) la presentación de una propuesta formal el 2 de marzo de 2005 ante la CIDH, en el sentido de asignar títulos comunitarios y no compartidos de propiedad territorial; (vi) el sometimiento de dicha propuesta a un referéndum; y (vii) la implementación obstinada de dicha propuesta una vez el referéndum fue llevado a cabo en octubre de 2005.

182. Hubo, así, a partir de 1999, un repudio radical de las obligaciones legales del Gobierno Provincial. El Gobierno Provincial mantuvo tal repudio constantemente durante los años siguientes, aunque en algunas oportunidades, a partir de 2005, el Gobierno Provincial hubiese admitido que, como excepción a la regla general de adjudicación de títulos de propiedad por separado, entregaría títulos compartidos a aquellas comunidades que expresamente se lo solicitaran (compromisos que no se hicieron efectivos).

183. Para la CIDH, esta negación unilateral de derechos legales por parte del Gobierno Provincial de Salta constituyó una violación del Artículo 21 de la Convención Americana. Desconoció el derecho que tenían las comunidades indígenas de la zona al cumplimiento e implementación efectivos de la ley que reconocía sus derechos de propiedad. Adicionalmente, tal repudio frustró las expectativas legítimas que el propio Gobierno había generado entre las comunidades, expectativas que son en sí mismas una forma intangible de derecho a la propiedad<sup>189</sup>.

***El derecho de las comunidades indígenas a la implementación efectiva de la ley***

184. El artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece:

“Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las

---

<sup>189</sup> La confianza legítima ha sido reconocida en los sistemas jurídicos contemporáneos como una modalidad de propiedad intangible que, en opinión de la CIDH, forma parte del Artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A la luz de este principio jurídico, cuandoquiera que los Estados han generado, con sus acciones en el marco de la legalidad, expectativas legítimas, los principios generales de derecho de la buena fe, la legalidad y el Estoppel prohíben la frustración de tales expectativas por un cambio de postura de las autoridades, salvo que existan razones preponderantes de interés público que justifiquen un repudio de la posición estatal. Las personas tienen derecho a que sus expectativas legítimas sean cumplidas. La protección de la confianza legítima ha sido reconocida en los ordenamientos nacionales de los Estados que forman parte de los principales sistemas jurídicos del mundo, y también ha sido aplicado en forma consistente por tribunales internacionales, incluyendo tribunales de derechos humanos. A nivel internacional, es de particular relevancia la línea jurisprudencial que ha desarrollado la Corte Europea de Derechos Humanos sobre la protección de las expectativas legítimas bajo el derecho a la propiedad. La Corte Europea de Justicia, por su parte, ha dado sólida aplicación a este principio en su jurisprudencia. También a nivel internacional, el principio de la protección de la confianza legítima ha sido aplicado consistentemente en los últimos años por los tribunales de arbitramento en casos de inversión extranjera. A nivel nacional, el principio de confianza legítima ha recibido una amplia y sólida consagración en los sistemas jurídicos de la tradición europea continental; notablemente en los ordenamientos jurídicos de Alemania, España, Francia, Italia y Colombia. El principio también está presente y ha sido aplicado –aunque con menos consistencia– en los sistemas jurídicos del Common Law, más concretamente en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Canadá, India, Hong Kong, Singapur, Irlanda, Malasia y Sudáfrica.

disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

185. En virtud de esta disposición, los Estados deben dar una implementación práctica efectiva a las normas constitucionales, legales y reglamentarias de su derecho interno que consagran derechos de los pueblos indígenas y tribales y sus miembros, para así asegurar el goce efectivo de tales derechos<sup>190</sup>.

186. La CIDH valora positivamente la consagración de disposiciones normativas sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, pero al mismo tiempo ha llamado enérgicamente a los Estados a remitir información sobre su implementación<sup>191</sup>. En efecto, en varias oportunidades, la CIDH ha destacado como un avance y una buena práctica el que los Estados adopten y promulguen normas en su derecho interno que reconozcan y protejan los derechos de los pueblos indígenas y tribales y de sus miembros<sup>192</sup>. Pero también ha insistido en que la adopción de normas no basta para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales de los Estados; la legislación jurídicamente favorable para los pueblos indígenas “por sí sola no puede garantizar los derechos humanos, ya que “no es suficiente para la debida protección de sus derechos si no esta acompañada de políticas y acciones estatales que velen por la aplicación y cumplimiento efectivo de las normas a las que el propio Estado soberanamente se ha obligado”. Desde esta perspectiva, los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a que las normas que consagran sus derechos humanos individuales y colectivos en el derecho interno sean implementadas y aplicadas en la práctica<sup>193</sup>, y sólo la implementación sostenida de los avances legales y constitucionales pertinentes para la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y tribales puede marcar un avance en su situación real<sup>194</sup>. En la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha explicado que “la legislación por sí sola no es suficiente para garantizar la plena efectividad de los derechos protegidos por la Convención, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”<sup>195</sup>.

187. Específicamente en relación con el derecho a la propiedad territorial, no es suficiente con el mero reconocimiento abstracto del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas y tribales; los Estados deben adoptar medidas concretas para hacerlo efectivo materialmente<sup>196</sup>: “el reconocimiento meramente abstracto o jurídico de las tierras, territorios o

---

<sup>190</sup> CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, 2009. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1062. Ver también: CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párrs. 220, 297 - Recomendación 4. CIDH, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párrs. 134, 149.

<sup>191</sup> CIDH, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 134, y nota al pie No. 147.

<sup>192</sup> Ver, entre otros: CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, 2009. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párrs. 1052-1061. CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párrs.218, 219.

<sup>193</sup> CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, 2009. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1062.

<sup>194</sup> CIDH, Quinto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. Doc. OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001, Capítulo XI, párr. 35.

<sup>195</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 167. Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 142.

<sup>196</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 141.

recursos indígenas carece prácticamente de sentido si no se ha establecido y delimitado físicamente la propiedad”<sup>197</sup>. Para la CIDH y la Corte Interamericana, es necesario materializar los derechos territoriales de los pueblos indígenas consagrados en la Constitución y en las leyes mediante la adopción de las medidas legislativas y administrativas necesarias para crear mecanismos efectivos que reconozcan tales derechos en la realidad; bajo el artículo 21, es necesario que las normas legales y constitucionales que reconocen el derecho de los miembros de las comunidades indígenas a la propiedad de su territorio ancestral se traduzcan en la restitución y protección efectiva de dichos territorios<sup>198</sup>. Aunque estén consagrados formalmente los derechos territoriales y otros de los pueblos indígenas y tribales, el que los Estados no tomen las medidas necesarias para reconocer y garantizar dichos derechos genera situaciones de incertidumbre entre los miembros de sus comunidades<sup>199</sup>.

188. En el caso concreto de las comunidades indígenas de los Lotes Fiscales 14 y 55, la CIDH considera que éstas tenían un derecho legalmente reconocido a la propiedad de su territorio ancestral en la modalidad específica de un único título común compartido; como consecuencia de la promulgación sucesiva de los cuatro decretos provinciales a los que se ha aludido, estas comunidades tenían un interés consolidado y jurídicamente protegido en su territorio, que solamente podía ser desconocido o retirado por medio de un nuevo decreto u otro acto jurídico, respetando las garantías mínimas establecidas en la Convención Americana para los casos de expropiación. En virtud de la existencia de estos decretos provinciales, la relación entre estas comunidades indígenas y las autoridades estatales en materia de propiedad territorial no era una relación contractual ni una de meras ofertas o buena voluntad gubernamental: se trataba de una relación mediada por derechos legalmente creados y reconocidos. Las comunidades tenían a su turno un derecho a la debida aplicación de la ley. La falta de aplicación de estos decretos, y el consiguiente desconocimiento de estos derechos creados y reconocidos a acceder al territorio ancestral, constituye una violación del artículo 21 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 2 de la misma.

189. La CIDH no puede dejar de notar que en 2005, con miras a convalidar la imposición unilateral de su propuesta de regularización territorial en los Lotes Fiscales 14 y 55, el Gobierno Provincial de Salta promovió, convocó y realizó un referéndum o consulta popular entre la población general de la Provincia, en el cual se le preguntó a los votantes, en forma abierta y genérica, si estaban de acuerdo o no con el objetivo de entregar las tierras en cuestión a sus actuales ocupantes indígenas y no indígenas, y desarrollar obras de infraestructura. Es necesario señalar que los

---

<sup>197</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 143.

<sup>198</sup> CIDH, Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay. Doc. OEA/Ser./L/VII.110, Doc. 52, 9 de marzo de 2001, párr. 50, Recomendación 1.

<sup>199</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 170. Aplicando estas reglas, en el caso de la comunidad Awas Tingni la Corte Interamericana expresó que “es necesario hacer efectivos los derechos reconocidos en la Constitución Política y en la legislación nicaragüense, de conformidad con la Convención Americana. En consecuencia, el Estado debe adoptar en su derecho interno, de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de la propiedad de los miembros de la Comunidad Awas Tingni, acorde con el derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres de ésta” [Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 138]. En los mismos términos, en el caso de la comunidad Sawhoyamaxa v. Paraguay, la Corte Interamericana explicó que a la luz de la obligación derivada del Artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, leída en conjunto con el artículo 21, “si bien el Paraguay reconoce en su ordenamiento el derecho a la propiedad comunitaria de las tierras y recursos naturales de los indígenas el reconocimiento meramente abstracto o jurídico de dicho derecho carece prácticamente de sentido si no se ha delimitado físicamente y entregado las tierras por falta de medidas adecuadas de derecho interno necesarias para garantizar el uso y goce efectivo de tal derecho por parte de los miembros de la comunidad Sawhoyamaxa” [Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 143]

derechos fundamentales son inalienables y una mayoría no puede votar por rechazar o retirar los derechos de cualquier segmento de la sociedad. La realización de este referéndum constituyó un uso indebido de un mecanismo democrático, en la medida en que mediante él se sujetó la decisión sobre un asunto que afectaba directamente a la población indígena, a la manifestación de voluntad de la población general, con miras a vencer por esta vía la oposición que la postura gubernamental había generado entre las comunidades indígenas. Esta modalidad de consulta popular no equivale a un proceso de consulta previa sobre esta decisión de adjudicación territorial. La consulta previa es un procedimiento específico y claramente regulado por el derecho internacional de los derechos humanos.

## **2.2. La falta de provisión de un procedimiento efectivo e idóneo para acceder a la propiedad territorial, por la variación sucesiva en las normas y procedimientos aplicables**

190. Los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a que existan mecanismos efectivos y expeditos para proteger, garantizar y promover sus derechos sobre los territorios ancestrales, a través de los cuales se puedan llevar a cabo los procesos de reconocimiento, titulación, demarcación y delimitación de su propiedad territorial.

191. Los procedimientos en mención deben cumplir las reglas del debido proceso legal consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana<sup>200</sup>. La Corte Interamericana ha especificado que el debido proceso debe seguirse tanto en los procedimientos administrativos como en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas<sup>201</sup>. A la luz de este requerimiento, la jurisprudencia del sistema interamericano ha identificado una serie de características que deben cumplir estos mecanismos bajo los artículos 8, 25, 1.1 y 2 de la Convención Americana.

192. Estos mecanismos y procedimientos especiales deben ser efectivos; su ineffectividad viola los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte Interamericana ha examinado, a la luz de los requisitos de efectividad y plazo razonable establecidos en el artículo 25 de la Convención Americana, si los Estados han establecido procedimientos para la titulación, delimitación y demarcación de tierras indígenas, y de tenerlos, si implementan tales procedimientos en la práctica<sup>202</sup>; y ha explicado que no es suficiente para dar cumplimiento a los requisitos establecidos en el artículo 25, que hayan normas jurídicas que reconozcan y protejan la propiedad indígena – es necesario que existan procedimientos específicos, y claramente regulados, para asuntos tales como la titulación de tierras ocupadas por los grupos indígenas o su demarcación,

---

<sup>200</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 81, 82.

<sup>201</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 62. Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 127. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 82, 83. Los recursos efectivos que los Estados deben ofrecer conforme al artículo 25 de la Convención Americana “deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8 de la Convención)” [Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 62]. La Corte Interamericana ha indicado que entre los procedimientos administrativos internos que deben dar cumplimiento a las garantías del debido proceso se cuentan, por ejemplo, los procedimientos de reconocimiento de líderes indígenas, los procedimientos de reconocimiento de la personalidad jurídica, y los procedimientos de restitución de tierras [Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 81, 82].

<sup>202</sup> Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 115.

atendiendo a sus características particulares<sup>203</sup>, y que tales procedimientos sean efectivos en la práctica para permitir el goce del derecho a la propiedad territorial – es decir, que además de la existencia formal de los procedimientos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de los derechos legalmente reconocidos<sup>204</sup>. La ineffectividad de los procedimientos de reclamación territorial significa, en la práctica, que el Estado no garantiza los derechos de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales. La Corte Interamericana también ha exigido que los procedimientos de restitución de las tierras de las comunidades indígenas sean idóneos y ofrezcan una posibilidad real de que los miembros de los pueblos indígenas y tribales recuperen sus tierras tradicionales<sup>205</sup>, lo cual implica que el Estado debe asegurar que tales procedimientos sean de fácil acceso, que estén libres de complicaciones, y que puedan ser resueltos efectivamente por autoridades que cuenten con los poderes e instrumentos necesarios para ello<sup>206</sup>.

193. La CIDH considera que el Estado Argentino violó los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 21 de la misma, por dos razones: (a) por la modificación sucesiva de los procedimientos aplicables a la reclamación territorial indígena, variación que tuvo lugar no menos de seis veces en el curso del proceso y que fue una modificación indefinida y falta de claridad; y (b) por la ineffectividad última de los procedimientos de reclamación para permitir el goce efectivo del derecho a la propiedad territorial, dos décadas después de que se dio inicio a la misma.

194. Nota la CIDH que las seis variaciones sucesivas en los procedimientos aplicables tuvieron lugar de manera *ad-hoc*, esto es, no implicaron un cambio en la legislación vigente como tal, sino una secuencia de actuaciones consistente en: la iniciación bajo dicha legislación de procedimientos inconclusos, la adopción de decretos específicos que variaban los procedimientos iniciales introduciendo metodologías concretas para el caso de esta reclamación, la apertura de nuevos procedimientos paralelos que contradecían el curso de acción inicialmente seguido con miras a asignar parcelas a familias criollas e indígenas, y luego el establecimiento de nuevos procedimientos y metodologías de adjudicación territorial mediante las decisiones adoptadas por el Gobierno Provincial a partir de 2001, que ya no se referían siquiera a la legislación vigente sino que establecieron un marco normativo y metodológico aparentemente autónomo, que se fue precisando sobre la marcha, en algunos casos con el acuerdo de las partes involucradas en el proceso, y actualmente se está desarrollando en sus últimas etapas.

195. En suma, el prolongado proceso de regularización de la propiedad territorial de los Lotes 14 y 55, que se inició con la primera reclamación presentada por las comunidades indígenas en 1991, se ha caracterizado por la variación sucesiva de los procedimientos aplicables. Esto implica, a todas luces, que no se ha provisto a las comunidades indígenas de la zona un

---

<sup>203</sup> Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párrs. 122, 123.

<sup>204</sup> Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párr. 140.

<sup>205</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 108.

<sup>206</sup> En términos de la Corte, en virtud del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para procesar las reivindicaciones de tierras de los pueblos indígenas interesados. Los Estados deberán establecer dichos procedimientos a fin de resolver los reclamos de modo que estos pueblos tengan una posibilidad real de devolución de sus tierras. Para ello, la obligación general de garantía establecida en el artículo 1.1 de dicho tratado impone a los Estados el deber de asegurar que los trámites de esos procedimientos sean accesibles y simples y que los órganos a su cargo cuenten con las condiciones técnicas y materiales necesarias para dar oportuna respuesta a las solicitudes que se les hagan en el marco de dichos procedimientos”. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 102.

procedimiento específico, claramente regulado e idóneo para obtener el título de propiedad territorial. El principal resultado de esta complicada secuencia de modificaciones *ad hoc* en el procedimiento aplicable ha sido una profunda inseguridad jurídica, que ha impedido a las comunidades indígenas peticionarias, a sus líderes y representantes, contar con una certeza mínima sobre cuáles son los pasos a seguir para acceder a un título de propiedad territorial, causando así marcados niveles de incertidumbre entre sus miembros.

196. Mas aún, el resultado protuberante de esta situación ha sido que a las comunidades indígenas de los Lotes 14 y 55 no se les ha provisto de un procedimiento efectivo para obtener el reconocimiento de la propiedad de su territorio ancestral. Con ello, la CIDH considera que se incurrió en una violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 21 de la misma.

### **2.3. El desarrollo de un proceso participativo a partir de octubre de 2007**

197. Es claro que las comunidades que forman parte de la Asociación Lhaka Honhat persisten, en forma consistente, en su reclamo de un único título común compartido de propiedad territorial. Por otra parte, se ha demostrado que durante las etapas previas del proceso de reclamación el Gobierno de Salta instó a caciques y comunidades a aceptar parcelas individuales y a apartarse del reclamo de un título común; sin embargo, la CIDH no tiene información precisa y suficiente para concluir que las comunidades que actualmente piden un título comunitario separado, lo hayan hecho como efecto de esa estrategia del Gobierno provincial. Sin inferir sus razones o motivos, el hecho comprobado es que varias comunidades piden un título comunitario separado, no compartido con las demás.

198. En respuesta a las observaciones efectuadas por los peticionarios frente a la propuesta de adjudicación de la Provincia de Salta, recibidas el 9 de septiembre de 2005, el Gobierno Provincial realizó modificaciones sustanciales a dicha propuesta, que reflejan y acomodan los nueve puntos levantados como objeciones por la Asociación Lhaka Honhat; entre otras, el Gobierno (i) estableció que los derechos territoriales indígenas serían el criterio orientador de la propuesta; (ii) atribuyó la función de resolver conflictos entre las partes en caso de falta de acuerdo a la Mesa Ampliada; (iii) abrió expresamente la posibilidad de entregar títulos comunitarios conjuntos a las comunidades indígenas que así lo soliciten; y (iv) reiteró la prohibición de establecer alambradas en la zona, aplicable tanto a los pobladores criollos como a los indígenas.

199. Más aún, observa la CIDH que tras una reunión celebrada el 14 de marzo de 2006 entre el Secretario General de la Gobernación de la Provincia y el Coordinador General de la Asociación Lhaka Honhat, el Gobierno Provincial acordó adjudicar una superficie de 400.000 hectáreas para dominio y uso exclusivo de los indígenas. Este punto posteriormente se reiteró formalmente en el acuerdo de octubre de 2007.

200. La Asociación Lhaka Honhat suscribió un acuerdo de voluntades el 17 de octubre de 2007 con el Gobierno Provincial y el Gobierno Nacional, la Organización de Familias Criollas y sus respectivos asesores, acuerdo que fue formalizado por el Gobierno Provincial mediante el Decreto 2786/07 del 23 de octubre siguiente, mismo que marcó el inicio de la actual fase del proceso. La información presentada por el Estado indica que la Asociación Lhaka Honhat participó en forma libre del acuerdo de voluntades, así como de las sucesivas etapas del proceso de adjudicación que a partir de allí se han desarrollado.

201. A partir del acuerdo del 17 de octubre de 2007 y de su formalización en el Decreto 2786/07, se ha desarrollado un complejo proceso participativo orientado a la resolución definitiva de la situación territorial de los Lotes 14 y 55.

202. Pese a haber impuesto en forma unilateral su propuesta de formalización territorial, el Gobierno Provincial ha demostrado un nivel significativo de flexibilidad y apertura a las sugerencias, recomendaciones y reclamos de las comunidades indígenas del área. Los desacuerdos centrales que se han presentado en el marco de esta última fase del proceso entre el Gobierno Provincial y la Asociación Lhaka Honhat son respecto de los procesos de titulación, demarcación y delimitación de territorios ancestrales en estas condiciones.

203. En el mismo orden, la CIDH observa que en el curso de esta quinta etapa de la reclamación territorial, a través del proceso participativo que se ha documentado en detalle, el Estado ha obtenido logros positivos de gran importancia, cuyo alcance ha sido reconocido por los propios representantes de la Asociación Lhaka Honhat. Entre los avances innegables que el Estado ha logrado, se incluye el reconocimiento de 400.000 hectáreas de territorio exclusivamente indígena; la garantía de que el territorio indígena será continuo, con miras a permitir el desarrollo de su forma de vida nómada, cazadora y recolectora; el desarrollo de una metodología participativa; la reubicación voluntaria, y apoyada financieramente por el Estado, de la mitad de la población criolla residente en el área; y la inclusión activa en el proceso tanto de las familias criollas como de las comunidades indígenas que no forman parte de la Asociación Lhaka Honhat, con miras a arribar a una solución que satisfaga el máximo espectro posible de los derechos que están en juego en esta compleja situación socioeconómica. Para la CIDH, es indispensable reconocer que frente a una situación fáctica de este nivel de complejidad, el Estado ha demostrado en los últimos años una notable capacidad para desarrollar una metodología participativa y amplia y acomodar, así, múltiples intereses y derechos encontrados, respetando el derecho a la consulta y las modalidades de relacionamiento territorial de los numerosos pobladores de esta extensa área territorial.

204. En este marco, la CIDH observa que los desacuerdos entre las partes, y los puntos en los cuales los peticionarios han manifestado su oposición a las acciones del Gobierno Provincial, atañen (i) al orden en el cual deben llevarse a cabo las etapas de delimitación del territorio indígena y celebración de acuerdos con la población criolla tendientes a la reubicación de ésta, (ii) al hecho de que para este momento sólo se ha logrado el acuerdo del 50% de la población criolla para la reubicación y se teme que no se logre obtener el consentimiento del restante 50%, y (iii) al hecho de que no es claro cómo se habrá de proceder en caso de no lograrse acuerdos entre las partes indígena y criolla de la negociación con respecto a la delimitación de sus respectivas propiedades.

205. La CIDH no se pronunciará sobre cuál etapa debe realizarse primero –si la delimitación del área exclusivamente indígena o la promoción de los acuerdos de reubicación de la población criolla-, ni sobre los resultados parciales obtenidos hasta la fecha en el curso del proceso de reubicación, ni sobre la manera en que deben obtenerse los acuerdos de reubicación restantes. Lo que la CIDH considera procedente indicar es que compete al Estado de Argentina garantizar a las víctimas del presente informe, un territorio exclusivamente indígena, con un título único de propiedad compartida, respetando en el curso de lo que resta del proceso de formalización de la propiedad territorial indígena, sus obligaciones internacionales.

206. Por las anteriores razones, la CIDH considera que los avances y logros que se han presentado desde octubre de 2007 hasta la fecha corresponden a una reparación incipiente de las violaciones a los artículos 21, 8 y 25 de la Convención Americana que se configuraron con anterioridad, y se describieron en las secciones precedentes. El logro de una reparación plena de estas violaciones, y asimismo el acceso al goce efectivo del derecho a la propiedad territorial de las comunidades indígenas de los Lotes 14 y 55, podrá lograrse en la medida en que el Estado de Argentina garantice, en el desarrollo subsiguiente y culminación del proceso, el respeto por las pautas y lineamientos provistos por el derecho interamericano de los derechos humanos.

**D. Los derechos de los pueblos indígenas de los lotes fiscales 55 y 14 con respecto a las obras públicas y las actividades de exploración y explotación de recursos naturales en el territorio ancestral**

207. Está demostrado que las autoridades del Gobierno Nacional y el Gobierno Provincial llevaron a cabo o planearon la realización de distintas obras públicas en el territorio ancestral de los Lotes Fiscales 55 y 14 durante años recientes, así como el otorgamiento de una concesión para la exploración de hidrocarburos, sin que en ningún caso se hubiese consultado en forma previa a las comunidades indígenas que habitan este territorio, el cual está pendiente de titulación formal, y sin que se hubiesen desarrollado estudios previos de impacto socioambiental. Estas obras públicas son las siguientes:

(a) La construcción del puente internacional Misión la Paz – Pozo Hondo sobre el Río Pilcomayo, puente que se inició en 1995 y fue finalizado sin que se materializaran las demás obras públicas y de urbanización proyectadas a su alrededor, las cuales actualmente se encuentran paralizadas.

(b) Las obras de mejora de un camino que une Santa Victoria Este con La Paz, en julio de 2001.

(c) La planeación de las obras de construcción de la Ruta 86, y la apertura de una licitación para el efecto, en 2000 y 2001.

(d) Las obras de mantenimiento y ampliación de la Ruta Provincial No. 54, en 2005.

(e) La apertura a licitación y el otorgamiento de una concesión para exploración de hidrocarburos en la zona objeto de reclamo, en 2001.

**Requisitos del derecho interamericano de los derechos humanos para la realización de obras públicas y el otorgamiento de concesiones en territorios indígenas**

208. Los megaproyectos de infraestructura o desarrollo, tales como carreteras, canales, represas, puertos o afines, así como las concesiones para la exploración o explotación de recursos naturales en territorios ancestrales, pueden afectar con particular profundidad a las poblaciones indígenas, ya que ponen en peligro sus territorios y los ecosistemas que allí se encuentran, por lo cual representan un peligro para su supervivencia en tanto pueblos, especialmente cuando la fragilidad ecológica de sus territorios coincide con su debilidad demográfica<sup>207</sup>. Por lo anterior, los órganos del sistema interamericano de protección han vinculado los efectos negativos de los planes y proyectos de desarrollo e inversión en territorios indígenas o tribales, así como de las concesiones para la exploración y explotación de recursos naturales, a violaciones de múltiples derechos humanos individuales y colectivos. Por ejemplo, han concluido que se viola el derecho a una vida en condiciones dignas cuando los proyectos de desarrollo causan contaminación ambiental, generan efectos nocivos sobre las actividades básicas de subsistencia y afectan la salud de los pueblos indígenas y tribales que viven en los territorios donde se llevan a cabo<sup>208</sup>. Igualmente han dictaminado que “la afectación a la salud, a los sistemas de producción, la modificación de las

<sup>207</sup> CIDH, Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Doc. OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, párrs. 33-35.

<sup>208</sup> CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 250.

migraciones internas, la disminución de la cantidad y calidad de fuentes de agua, el empobrecimiento de los suelos agrícolas; la disminución de la pesca, fauna, flora y biodiversidad en general, y la afectación al equilibrio que constituye la base de la reproducción étnica y cultural” constituyen violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas que viven cerca de los lugares en los que las industrias mineras, madereras y petroleras desarrollan sus proyectos<sup>209</sup>.

209. La CIDH y la Corte Interamericana han establecido que este tipo de concesiones, junto con los actos del Estado con que tienen relación, son violaciones del derecho a la propiedad protegido por la Convención Americana, y de otros derechos humanos; y el otorgamiento de concesiones por los Estados bajo estas circunstancias viola los artículos 1 y 2 de la Convención Americana. También ha concluido que los daños ambientales causados por las concesiones de exploración y explotación de recursos naturales exacerban las violaciones del derecho a la propiedad comunal por las autoridades, y comprometen su responsabilidad internacional<sup>210</sup>. A este respecto, la CIDH ha reiterado que “reconoce (...) la importancia del desarrollo económico para la prosperidad de los pueblos de este hemisferio”<sup>211</sup>; pero también reconoce que “al mismo tiempo, 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 fundamentales de las personas que pueden ser particular y negativamente afectadas, incluidas las comunidades indígenas y el medio ambiente del que dependen para su bienestar físico, cultural y espiritual”<sup>212</sup>.

210. Al evaluar el otorgamiento de concesiones o la implementación de planes o proyectos de inversión o desarrollo, los Estados deben tomar en cuenta como consideración primordial a las comunidades indígenas que habitan en los respectivos territorios, y sus formas tradicionales de tenencia de la tierra. Para la Corte, el término “plan de desarrollo o inversión” se refiere a “cualquier actividad que pueda afectar la integridad de las tierras y recursos naturales dentro del territorio [ancestral], en particular, cualquier propuesta relacionada con concesiones madereras o mineras”<sup>213</sup>. En criterio de la Corte, “el artículo 21 de la Convención no prohíbe *per se* la emisión de concesiones para la exploración o explotación de los recursos naturales en territorios indígenas o tribales”<sup>214</sup>. Para la Corte Interamericana, “si bien es cierto que toda actividad de exploración o extracción en el territorio [indígena] podría afectar, a mayor o menor grado, el uso y goce de algún recurso natural utilizado tradicionalmente para la subsistencia de los [pueblos indígenas], también es cierto que no se debe interpretar el artículo 21 de la Convención de manera que impida al Estado emitir cualquier tipo de concesión para la exploración o extracción de recursos naturales dentro del territorio [ancestral]”<sup>215</sup>. En consonancia con lo anterior, la Convención

---

<sup>209</sup> CIDH, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser/L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 158.

<sup>209</sup>

<sup>210</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 148.

<sup>211</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 150.

<sup>212</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 150.

<sup>213</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 129, nota al pie No. 124.

<sup>214</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 143.

<sup>215</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 126.

Americana establece “garantías y limitaciones respecto del derecho que tiene el Estado de emitir concesiones que restrinjan el uso y goce de dichos recursos naturales”<sup>216</sup>.

211. En aplicación de estas garantías y limitaciones, para efectos de otorgar concesiones extractivas de recursos naturales, o de implementar planes y proyectos de inversión y desarrollo que afecten los recursos naturales, la Corte Interamericana ha diseñado un test de tres componentes que deben cumplir los Estados cuando contemplen permitir su otorgamiento: (a) el cumplimiento de los requisitos del artículo 21 para los casos de expropiación; (b) no afectar la supervivencia del grupo; y (c) cumplir con el triple requisito de participación, estudios de impacto socioambiental, y beneficios compartidos. Cada uno de los tres componentes del test diseñado por la Corte es una garantía o salvaguarda destinada a proteger a los pueblos indígenas y tribales respectivos en el ejercicio de sus derechos<sup>217</sup>, y “son consistentes con las observaciones del Comité de Derechos Humanos, el texto de distintos instrumentos internacionales y la práctica de varios Estados Parte de la Convención”<sup>218</sup>. Son igualmente consistentes con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>219</sup>.

212. El cumplimiento de estos requisitos es necesario cuando se demuestre que en cada caso, el “recurso natural ha sido usado tradicionalmente por los miembros del pueblo (...) de modo intrínsecamente relacionado con la subsistencia del pueblo”<sup>220</sup>. No solamente cuando las concesiones de exploración o explotación o los planes de inversión o desarrollo se refieren directamente a esos recursos, sino también cuando se otorgan frente a otros recursos, cuya extracción o afectación sí tendrá un efecto sobre otros recursos naturales críticos para su supervivencia física y cultural<sup>221</sup>; en términos generales, es necesario el cumplimiento de estos requisitos en su conjunto “respecto de otras concesiones dentro del territorio [ancestral] que involucren recursos naturales que los miembros del pueblo no han utilizado tradicionalmente, pero que su extracción afectaría, inevitablemente, otros recursos que son vitales para su modo de vida”<sup>222</sup>. El cumplimiento de estos requisitos es obligatorio incluso si existen disposiciones de derecho interno que atribuyan al Estado la propiedad de los recursos del subsuelo, u otros recursos naturales en los territorios indígenas; tal es el caso incluso cuando se establece en la Constitución que los recursos del subsuelo en territorios indígenas pertenecen al Estado<sup>223</sup>.

---

<sup>216</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 141.

<sup>217</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 130.

<sup>218</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 130. La Corte Interamericana cita en este punto: el Convenio 169 de la OIT; la Política Operacional OP/BP 4.10 del Banco Mundial; el Comentario General 23 del Comité de Derechos Humanos, párrafo 7; y la Recomendación General 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, párrafo 4(d).

<sup>219</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 131.

<sup>220</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 144.

<sup>221</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 144.

<sup>222</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 155.

<sup>223</sup> CIDH, Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Doc. OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, párrs. 29-31 y Recomendación 4.

**Primer requisito: cumplimiento de los requisitos generales a satisfacer en casos de expropiación**

213. En primer lugar, los Estados deben cumplir los requisitos establecidos para los casos de expropiación en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Según explicó la Corte en este sentido, “la protección del derecho a la propiedad conforme al artículo 21 de la Convención no es absoluta (...). Aunque la Corte reconoce la interconexión entre el derecho de los miembros de los pueblos indígenas y tribales al uso y goce de sus tierras y el derecho a esos recursos necesarios para su supervivencia, dichos derechos a la propiedad, como muchos otros de los derechos reconocidos en la Convención, están sujetos a ciertos límites y restricciones. En este sentido, el artículo 21 de la Convención establece que ‘la ley podrá subordinar [el] uso y goce de [los bienes] a los intereses de la sociedad’. Por ello, la Corte ha sostenido en otras ocasiones que, de conformidad con el artículo 21 de la Convención, el Estado podrá restringir el uso y goce del derecho a la propiedad siempre que las restricciones: a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) proporcionales y d) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática”<sup>224</sup>.

**Segundo requisito: no afectar la supervivencia del pueblo respectivo**

214. El segundo requisito obligatorio a cumplir por los Estados, es que el otorgamiento de la concesión no afecte la supervivencia del pueblo indígena o tribal correspondiente de conformidad con sus modos ancestrales de vida. En términos de la Corte Interamericana: “otro factor crucial a considerar es también si la restricción implica una denegación de las tradiciones y costumbres de un modo que ponga en peligro la propia subsistencia del grupo y de sus integrantes. La noción de “supervivencia” no se identifica con la mera subsistencia física: “La Corte enfatizó en la Sentencia que la frase ‘supervivencia como una comunidad tribal’ debe ser entendida como la capacidad de los [indígenas] de ‘preservar, proteger y garantizar la relación especial que [ellos] tienen con su territorio’, de tal forma que puedan ‘continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas (...)’. Por tanto, el término ‘supervivencia’ significa, en este contexto, mucho más que supervivencia física”<sup>225</sup>. En los mismos términos, para la CIDH, “el término ‘supervivencia’ no se refiere solamente a la obligación del Estado de garantizar el derecho a la vida de las víctimas, sino también a la obligación de adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar la relación continua del pueblo [indígena] con su territorio y su cultura”<sup>226</sup>.

**Tercer requisito: participación, estudios de impacto, y acceso a los beneficios del proyecto**

215. El tercer elemento del test consta de tres elementos de obligatorio cumplimiento. Según la Corte, “de conformidad con el artículo 1.1 de la Convención, a fin de garantizar que las restricciones impuestas a los [pueblos indígenas o tribales] respecto del derecho a la propiedad por la emisión de concesiones dentro de su territorio no impliquen una denegación de su subsistencia

<sup>224</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrs. 144, 145. Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 96. Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 127. Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 155. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 137.

<sup>225</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 37 [notas al pie omitidas].

<sup>226</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 29.

como pueblo [indígena o] tribal, el Estado debe cumplir con las siguientes tres garantías: primero, el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo [correspondiente] de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción (...) que se lleve a cabo dentro del territorio [ancestral]. Segundo, el Estado debe garantizar que los miembros del pueblo [correspondiente] se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio. Tercero, el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio [ancestral] a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental. Mediante estas salvaguardas se intenta preservar, proteger y garantizar la relación especial que los miembros del pueblo [respectivo] tienen con su territorio, la cual a su vez, garantiza su subsistencia como pueblo tribal<sup>227</sup>. Estas tres condiciones son requisitos complementarios orientados a garantizar la supervivencia como pueblos indígenas y tribales<sup>228</sup>.

216. *Participación y consulta previa.* Los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a “participar en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo que se llevan a cabo en sus tierras y territorios ancestrales”<sup>229</sup>, y el Estado debe garantizar que “los pueblos indígenas sean consultados sobre los temas susceptibles de afectarlos”<sup>230</sup>, teniendo en cuenta que esta consulta debe “estar dirigida a obtener su consentimiento libre e informado”<sup>231</sup>. Los Estados, al otorgar concesiones de exploración y explotación de recursos naturales para utilizar bienes y recursos comprendidos dentro de los territorios ancestrales, deben adoptar medidas adecuadas para desarrollar consultas efectivas, previas al otorgamiento de la concesión, con las comunidades que puedan ser potencialmente afectadas por la decisión<sup>232</sup>. El derecho de todas las personas a participar en los asuntos susceptibles de afectarles (art. 23, CADH), en el caso de los pueblos indígenas en el marco de los proyectos de desarrollo que se realicen en las tierras, territorios y recursos naturales que usan u ocupan, se materializa a través de procedimientos previos, libres e informados de consulta, tal como dispone el Convenio 169 de la OIT<sup>233</sup>. La explotación de los recursos naturales en territorios indígenas sin la consulta y consentimiento de los pueblos indígenas afectados ocasiona en muchos casos un deterioro del medio ambiente, que pone en peligro la supervivencia de estos pueblos<sup>234</sup> y viola su derecho a la propiedad<sup>235</sup>. Existe por lo tanto un deber estatal de consultar y, en su caso, de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en relación

<sup>227</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 129.

<sup>228</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 38.

<sup>229</sup> CIDH, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 157.

<sup>230</sup> CIDH, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 157.

<sup>231</sup> CIDH, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 157.

<sup>232</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 143.

<sup>233</sup> CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 246. CIDH, Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú. Doc. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, párr. 26.

<sup>234</sup> CIDH, Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú. Doc. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, párr. 26. CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann v. Estados Unidos, 27 de diciembre de 2002, párr. 131. CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 140.

<sup>235</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 144.

con los planes o proyectos de desarrollo, inversión o explotación de los recursos naturales en territorios indígenas: los Estados deben “garantizar, de conformidad con sus obligaciones internacionales sobre la materia, la participación de los pueblos indígenas y las comunidades afectadas en los proyectos de exploración y explotación de los recursos naturales, mediante consultas previas e informadas con miras a la obtención del libre consentimiento de los mismos en el diseño, ejecución y evaluación de dichos proyectos, así como la determinación de los beneficios y la indemnización por los daños, según sus propias prioridades de desarrollo”<sup>236</sup>. A través de los procesos de consulta previa, debe garantizarse la participación de los pueblos indígenas y tribales “en todas las instancias de decisión de los proyectos de explotación de recursos naturales en sus tierras y territorios, desde su diseño, licitación y concesión, hasta su ejecución y evaluación”<sup>237</sup>.

217. El derecho a la propiedad sobre los recursos naturales no depende del reconocimiento estatal; por ello, los procedimientos de consulta previa “deben efectuarse con respecto a los grupos que pueden resultar afectados, o bien porque poseen la tierra o territorio respectivo, o bien porque el reconocimiento de los mismos se encuentra en proceso de reivindicación”<sup>238</sup>. En otras palabras, los pueblos indígenas y tribales que carecen de títulos formales de propiedad sobre sus territorios también deben ser consultados respecto del otorgamiento de concesiones extractivas o la implementación de planes o proyectos de desarrollo o inversión en sus territorios. Los Estados violan el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad “al otorgar concesiones petroleras y madereras a terceros para utilizar los bienes y recursos que podrían estar comprendidos por las tierras que deben ser delimitadas, demarcadas y tituladas o aclaradas y protegidas por otros mecanismos, sin consulta efectiva y sin el consentimiento informado del pueblo (...), y que dieron lugar a un perjuicio contra el medio ambiente”<sup>239</sup>.

218. Para ser consistente con el derecho interamericano de los derechos humanos, la consulta con los pueblos indígenas debe llenar ciertos requisitos: debe ser previa, es decir, debe llevarse a cabo “antes de diseñar y ejecutar proyectos de explotación de recursos naturales en las tierras y territorios ancestrales de los pueblos indígenas”<sup>240</sup>; debe ser culturalmente adecuada y

---

<sup>236</sup> CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, 2009. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1137, Recomendación 5. Ver también: CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 297, Recomendación 5.

<sup>237</sup> CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 248.

<sup>238</sup> CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 246.

<sup>239</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párrs. 153, 194 y 197. Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 153-2. Aplicando esta regla, en el caso Awas Tingni la Corte Interamericana concluyó que el Estado “ha violado el derecho al uso y el goce de los bienes de los miembros de la comunidad Mayagna Awas Tingni”, por haber “otorgado concesiones a terceros para la explotación de bienes y recursos ubicados en un área que puede llegar a corresponder, total o parcialmente, a los terrenos sobre los que deberá recaer la delimitación, demarcación y titulación correspondientes [Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 153].

<sup>240</sup> CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 249. En este sentido, el fallo de la Corte Interamericana en el caso Saramaka establece que la consulta a los pueblos indígenas o tribales debe realizarse *en las primeras etapas* del plan de desarrollo o inversión o la concesión extractiva correspondiente: “Se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado” [Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133].

tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo correspondiente para la toma de decisiones, así como sus formas propias de representación<sup>241</sup>; debe ser informada, lo cual exige que se provea información plena y precisa de la naturaleza y consecuencias del proceso a las comunidades consultadas<sup>242</sup>; y debe realizarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo<sup>243</sup>.

---

<sup>241</sup> Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 131. En términos generales, “todos los asuntos relacionados al proceso de consulta con el pueblo [correspondiente], así como aquellos relacionados a los beneficiarios de la ‘justa indemnización’ que se debe compartir, deberán ser determinados y resueltos por el pueblo [respectivo] de conformidad con sus costumbres y normas tradicionales” [Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 27]; “al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo [correspondiente] en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones” [Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133]. Los Estados deben permitir la participación efectiva de los pueblos indígenas y tribales, de conformidad con sus tradiciones y costumbres, en el proceso de la toma de decisiones respecto de las concesiones extractivas. Se viola el artículo 21 y el 1.1 de la Convención al no hacerlo [Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 154]. Según ha explicado la Corte Interamericana, “las consultas deben realizarse (...) a través de procedimientos culturalmente adecuados” [Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133], se debe consultar con los pueblos “de conformidad con sus propias tradiciones” [Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133], y “la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo [correspondiente] para la toma de decisiones” [Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133].

<sup>242</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 142. Según la jurisprudencia de la Corte Interamericana la consulta debe ser informada, en el sentido de que los pueblos indígenas tengan “conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria” [Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133]. Los derechos a la participación en el proceso de toma de decisiones sobre planes de inversión y desarrollo o concesiones extractivas, y al acceso a la información, son dos elementos básicos para “respaldar y acrecentar la capacidad de las personas para salvaguardar y reivindicar” los derechos a la vida y a la integridad personal en situaciones de contaminación ambiental grave, y así contribuir a “lograr una protección eficaz contra las condiciones ecológicas que constituyen una amenaza para la salud humana” [CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997]. Tal y como lo ha explicado la CIDH, “el acceso a la información es un prerequisite para la participación pública en la toma de decisiones y para que los individuos puedan seguir de cerca y responder a las acciones del sector público y el privado. Las personas tienen derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, de conformidad con lo que prescribe el artículo 13 de la Convención Americana. (...) El Gobierno deberá tomar medidas para que las personas que podrían verse afectadas tengan fácil acceso a [la información más básica sobre las actividades de explotación que se están realizando localmente y sobre los riesgos potenciales para su salud], que por ley deberá suministrarse” [CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997]. Por ello, la CIDH ha hecho recomendaciones a los Estados como la siguiente: “dado que el derecho de participar en la toma de decisiones y el de iniciar recursos judiciales eficaces requieren acceso a la información, la Comisión recomienda que el Estado tome medidas para mejorar los sistemas de divulgación de información sobre las cuestiones que afectan a la población, así como para dar más transparencia y oportunidades de participación del público en los procesos cuyas repercusiones inciden en los habitantes de los sectores en desarrollo” [CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997]. Para la Corte Interamericana, “este deber requiere que el Estado acepte y brinde información” [Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133], e “implica una comunicación constante entre las partes” [Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133]. La consulta informada también exige a los Estados garantizar que en el marco de los procedimientos de consulta previa “se establezcan los beneficios que serán percibidos por los pueblos indígenas afectados, y las posibles indemnizaciones por los daños ambientales, siempre de conformidad con sus propias prioridades de desarrollo” [CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 248].

<sup>243</sup> Como regla general, los Estados deben “garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos” [CIDH, Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 165], es decir, la obtención del consentimiento debe ser el objetivo

Continúa...

219. *Participación en los beneficios del proyecto.* El segundo componente de este tercer requisito es el establecimiento de mecanismos de participación en los beneficios del proyecto a favor de las comunidades o pueblos afectados por la extracción de recursos naturales o los planes o proyectos de inversión o desarrollo<sup>244</sup>.

220. *Estudios previos de impacto social y ambiental.* Y por último, la tercera garantía constitutiva del tercer requisito es la realización de un estudio previo de impacto social y ambiental, llevado a cabo por “entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado”<sup>245</sup>. Los estudios de impacto social y ambiental responden a la finalidad última de “preservar, proteger y garantizar la relación especial” de los pueblos indígenas con sus territorios y garantizar su subsistencia como pueblos<sup>246</sup>. Para la Corte Interamericana, se viola el artículo 21 de la Convención

---

continuación

primario de todo proceso de consulta. La obligación primaria de los Estados es la de asegurar, en consonancia con el Convenio 169, “que todo proyecto de infraestructura o de explotación de recursos naturales en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios” [CIDH, Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú. Doc. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, Capítulo X, párr. 39 – Recomendación 5]. Al decir de la Corte Interamericana, “las consultas deben realizarse de buena fe” [Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133], y “deben tener como fin llegar a un acuerdo” [Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133].

<sup>244</sup> En efecto, los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a participar en los beneficios derivados de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales o los planes de desarrollo o inversión en sus territorios [CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, 2009. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1137, Recomendación 6. Ver también: CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 297, Recomendación 6]. En los términos de la Corte, “la segunda garantía que el Estado debe cumplir al considerar los planes de desarrollo dentro del territorio [indígena o tribal] es aquella de compartir, razonablemente, los beneficios del proyecto con el pueblo [respectivo]” [Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 138]; en consecuencia, “el Estado debe garantizar que los miembros [de las comunidades indígenas o tribales afectadas] se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio” [*Saramaka*, párr. 129]. Los pueblos indígenas y tribales también tienen derecho a participar en la determinación de los beneficios de los proyectos de exploración y explotación de los recursos naturales, según sus propias prioridades de desarrollo, y los Estados tienen la obligación internacional de garantizar su participación en tal determinación de los beneficios que producirán los proyectos propuestos [CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, 2009. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1137, Recomendación 5. Ver también: CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 297, Recomendación 5]. Por ello, los Estados deben garantizar que en el marco de los procedimientos de consulta previa “se establezcan los beneficios que serán percibidos por los pueblos indígenas afectados, y las posibles indemnizaciones por los daños ambientales, siempre de conformidad con sus propias prioridades de desarrollo” [CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 248].

<sup>245</sup> Corte IDH, *Caso Pueblo Saramaka*, *supra* nota 42, párr 129.

<sup>246</sup> *Ibidem*. En términos generales, “los EISAs (estudios de impacto social y ambiental) sirven para evaluar el posible daño o impacto que un proyecto de desarrollo o inversión puede tener sobre la propiedad y comunidad en cuestión” [Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 40]. Los Estados deben garantizar que la sostenibilidad de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales o de planes o proyectos de desarrollo o inversión en territorios de los pueblos indígenas y tribales sea “medida con anterioridad a partir de mecanismos de participación efectiva de las personas y grupos afectados con independencia de que tengan un título de propiedad reconocido por el Estado en su favor” [CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 254]. Por ello, para la Corte Interamericana, “el objetivo de los EISAs no es sólo tener alguna medida objetiva del posible impacto sobre la tierra y las personas, sino también (...) ‘asegura[r] que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria’” [Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 40].

Americana, en conjunto con el artículo 1.1, cuando el Estado no lleva a cabo o supervisa estudios ambientales y sociales previos al otorgamiento de las concesiones<sup>247</sup>. La sentencia de la Corte Interamericana en el caso *Saramaka* determina que los estudios de impacto social y ambiental deben realizarse con carácter previo a la aprobación de los planes respectivos<sup>248</sup>, y exige que los Estados permitan a los pueblos indígenas participar en la realización de los estudios previos de impacto social y ambiental<sup>249</sup>. En términos generales, los estudios de impacto socioambiental “deben respetar las tradiciones y cultura del pueblo [indígena o tribal correspondiente]”<sup>250</sup>, y sus resultados deben ser compartidos con las comunidades a fin de que puedan tomar una decisión informada.

### **El derecho de acceso a la información en relación con los planes y programas de desarrollo o inversión**

221. Para la CIDH, el derecho de acceso a la información protegido por el Artículo 13 de la Convención Americana “comprende una obligación positiva en cabeza del Estado de brindar a los ciudadanos acceso a la información que está en su poder, y un derecho correlativo de las personas de acceder a la información en poder del Estado”.<sup>251</sup>

222. El derecho de acceso a la información no se reduce al deber de suministrar la información solicitada por una persona particular. Además, este derecho importa, entre otras, la obligación de transparentar la gestión pública<sup>252</sup> y la obligación de suministrar de oficio la información requerida por el público (la ciudadanía en general o un colectivo particular), cuando ello

---

<sup>247</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 154.

<sup>248</sup> Según ha explicado la Corte, “los EISAs deben ser concluidos de manera previa al otorgamiento de la concesión, ya que uno de los objetivos de la exigencia de dichos estudios es garantizar el derecho del pueblo [correspondiente] a ser informado acerca de todos los proyectos propuestos en su territorio. Por lo tanto, la obligación del Estado de supervisar los EISAs coincide con su deber de garantizar la efectiva participación del pueblo [respectivo] en el proceso de otorgamiento de concesiones” [Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 41].

<sup>249</sup> Corte IDH, *Caso Pueblo Saramaka, supra* nota 42, párr. 133 (el Estado tiene el deber de “asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria”). Cf. Corte IDH, *Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam* (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C No. 185, párr. 16.

<sup>250</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 41.

<sup>251</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párrs. 140 y 142. Asimismo, el artículo 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece que “[e]l acceso a la información (...) es un derecho fundamental de los individuos” y que los “Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”. Ver también: CIDH. Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información (2007); CIDH, Informe Anual 2005. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Informe sobre el acceso a la información en el hemisferio.

<sup>252</sup> Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77. A este respecto, en la Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE precisaron que “las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público” (Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=2>). Lo anterior es particularmente relevante cuando dicha información es condición necesaria para el ejercicio de otros derechos fundamentales. También se precisa el alcance de esta obligación en la resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre los ‘Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información’ (Disponible en: [http://www.oas.org/cji/CJI-RES\\_147\\_LXXIII-o-08.pdf](http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-o-08.pdf)), que establece que “los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades – incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos – de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible”.

es condición para el ejercicio de otros derechos. En efecto, cuando el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas depende de que puedan conocer una información pública relevante, el Estado debe suministrarla de forma oportuna, accesible y completa. En este sentido, la CIDH ha establecido que el derecho de acceso a la información es un instrumento clave para el ejercicio de otros derechos humanos, “particularmente, por parte de los sujetos más vulnerables”<sup>253</sup>.

223. El suministro de información oportuna, clara y suficiente a los pueblos indígenas sobre las intervenciones externas que puedan afectar su territorio, es condición indispensable para garantizar adecuadamente el ejercicio de su derecho a la propiedad colectiva sobre sus territorios. Asimismo, la estrecha relación de los pueblos indígenas con su territorio, permite sostener que el derecho de acceso a la información sobre la potencial intervención exógena, cuando la misma puede tener un impacto serio en el hábitat comunitario, puede convertirse en un mecanismo necesario para asegurar otros derechos como el derecho a la salud de los miembros del grupo, e incluso, el derecho a su existencia misma como comunidad. Finalmente, el derecho de acceso a la información en relación con las injerencias exógenas en territorio indígena es condición indispensable para garantizar el control sobre las decisiones políticas que pueden comprometer derechos colectivos de dicho pueblo y los derechos fundamentales que por conexidad resultarían afectados<sup>254</sup>. La Corte Interamericana ha indicado que el ejercicio del derecho de propiedad colectiva de los pueblos indígenas requiere, entre otras cosas, que “el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes (...) [que debe] realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y [que debe] tener como fin llegar a un acuerdo”<sup>255</sup>.

224. Una interpretación sistemática de la jurisprudencia y de los instrumentos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos permite establecer que el derecho de acceso a la información, en tanto condición para el ejercicio de los derechos derivados de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y como condición para una adecuada consulta previa en aquellos casos en los cuales ésta resulte exigible, aparea el derecho de los pueblos indígenas a que el Estado les suministre información accesible, suficiente y oportuna sobre, como mínimo, dos aspectos: (1) la naturaleza y el impacto de la intervención externa sobre bienes o recursos de su propiedad; y (2) el proceso de consulta que se va a adelantar y las razones que lo justifican. Sólo de esta manera puede asegurarse que la información entregada por el Estado conducirá a que la formación de la voluntad de las comunidades en los procesos de decisión, en torno a la exploración y explotación de los recursos naturales en sus territorios, sea genuinamente libre e informada<sup>256</sup>.

### **Valoración del caso concreto a la luz de las reglas precedentes**

225. Ninguna de las obras públicas emprendidas por el Estado de Argentina en el territorio ancestral, como tampoco la concesión otorgada para la exploración de hidrocarburos, cumplieron

---

<sup>253</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párr. 147. Asimismo, el artículo 9 de la Carta Democrática Americana dispone que “la promoción y protección de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas (...) contribuy[e] al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”.

<sup>254</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 142.

<sup>255</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133-134.

<sup>256</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133-137. Corte IDH, Caso Yatama. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 225. CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann v. Estados Unidos, 27 de diciembre de 2002, párr. 140. CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 142.

con los requisitos mínimos trazados por el sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

226. En efecto, ni la construcción del puente internacional sobre el Río Pilcomayo, ni la licitación para la construcción de la Ruta 86, ni las obras de adecuación de la Ruta 54, ni las obras de mejoramiento del camino provincial Santa Victoria Este – La Paz, ni el otorgamiento de la concesión de hidrocarburos, cumplieron con los estándares mínimos consistentes en (a) satisfacer los requisitos establecidos en el artículo 21 para los casos de expropiación, (b) no amenazar la subsistencia de las comunidades indígenas que habitan los Lotes Fiscales 14 y 55, (c) estar precedidos de una consulta previa, libre e informada, (d) estar precedidos por estudios de impacto social y ambiental acordes con los parámetros internacionales, o (e) garantizar la participación de las comunidades indígenas en los beneficios derivados de cada proyecto. En ninguno de los casos se cumplió con las obligaciones estatales de permitir y promover el acceso a la información pública correspondiente por las comunidades indígenas afectadas<sup>257</sup>.

227. El hecho de que estas comunidades indígenas no contaran con un título de propiedad territorial formalmente reconocido por las autoridades acentúa la responsabilidad internacional del Estado, por cuanto según ha establecido la jurisprudencia del sistema, las garantías de protección del derecho a la propiedad bajo los instrumentos interamericanos de derechos humanos pueden hacerse plenamente efectivas por parte de los pueblos indígenas y tribales respecto de territorios que les pertenecen pero que aún no han sido titulados formalmente, demarcados o delimitados por el Estado, y respecto de territorios cuya posesión han perdido en forma total o parcial. 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<sup>258</sup>. Siguiendo esta línea, la CIDH ha establecido que los Estados están obligados a “adopt[ar] medidas para delimitar, demarcar y titular o aclarar y proteger por otra vía las correspondientes tierras del pueblo [indígena], sin perjuicio para otras comunidades indígenas y, hasta tanto se adopten tales medidas, [abstenerse] de todo acto que pueda dar lugar a que agentes del propio Estado o terceros actuando con aquiescencia o tolerancia de éste, afecte la existencia, el valor, el uso o goce de los bienes ubicados en la zona geográfica ocupada y usada por el pueblo [indígena]”<sup>259</sup>.

228. Por las anteriores razones, la CIDH considera que el Estado de Argentina violó el derecho a la propiedad territorial consagrado en el artículo 21 de la Convención, el derecho de acceso a la información establecido en el artículo 13 de la misma, así como el derecho de participación consagrado en el artículo 23, en perjuicio de las comunidades indígenas que forman parte de la Asociación Lhaka Honhat, peticionaria en el caso de la referencia.

---

<sup>257</sup> Copia de carta documento enviada a la Cancillería Argentina con fecha 22 de marzo de 2001. Copia de la carta documento enviada al gobierno de Salta con fecha 22 marzo de 2001. Copia de contestación de Cancillería Argentina a la carta documento con fecha 27 de marzo 2001. Anuncio de llamado a licitación publicado el 26 de febrero 2001 en el Diario Clarín. Copia de la Ley 25.414 de 29 de marzo de 2001. Aviso de convocatoria a licitación publicado en el Diario Página 12 el 3 de mayo de 2001. Carta enviada a la Secretaría de Gobernación de la Provincia de Salta del 7 de mayo de 2001. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 19 de julio de 2001.

<sup>258</sup> CIDH, Demanda presentada ante la Corte IDH en el caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku y sus miembros vs. Ecuador, 26 de abril de 2010, párr 125. CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 142 y 153.

<sup>259</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 197 – Recomendación 2.

## E. Deforestación del territorio por la tala ilegal

229. La CIDH considera pertinente recordar, en relación con el tema de la deforestación del territorio ancestral, que las comunidades indígenas que habitan esta zona tienen (a) el derecho a la propiedad sobre los recursos naturales que se encuentran en su territorio, y (b) el derecho a la integridad medioambiental, los cuales imponen claras obligaciones de prevención y acción inmediata a las autoridades estatales, incluyendo la de controlar y reprimir la extracción ilegal de madera.

230. La jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos sobre el derecho de propiedad comunal de los pueblos indígenas ha incorporado explícitamente en el ámbito material de este derecho los recursos naturales tradicionalmente usados por los pueblos indígenas y vinculados a sus culturas, incluyendo usos tanto estrictamente materiales como otros usos de carácter espiritual o cultural. Según ha explicado la Corte Interamericana, “el derecho a usar y gozar del territorio carecería de sentido en el contexto de los miembros de los pueblos indígenas y tribales si dicho derecho no estuviera conectado con los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio. Por ello, el reclamo por la titularidad de las tierras de los integrantes 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, lo que a su vez, mantiene ese estilo de vida”<sup>260</sup>.

231. El derecho de los pueblos indígenas a la propiedad, el acceso y la utilización de los recursos naturales presentes en sus territorios tradicionales ha sido vinculado por la Corte Interamericana a la supervivencia de los pueblos indígenas como pueblos diferenciados, teniendo en cuenta aspectos tanto de subsistencia material como de supervivencia cultural. Según la jurisprudencia de la Corte Interamericana, “los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho de ser titulares de los recursos naturales que han usado tradicionalmente dentro de su territorio por las mismas razones por las cuales tienen el derecho de ser titulares de la tierra que han usado y ocupado tradicionalmente durante siglos. Sin ellos, la supervivencia económica, social y cultural de dichos pueblos está en riesgo”<sup>261</sup>.

232. En la medida en que la propiedad de los recursos naturales es un derecho de los pueblos indígenas y tribales, los Estados deben tomar medidas efectivas para asegurar tales derechos<sup>262</sup>, de acuerdo con sus patrones tradicionales de uso y ocupación. La omisión estatal consistente en no tomar tales medidas viola los artículos 1 y 2 de la Convención Americana.

233. El ejercicio de los derechos sobre recursos naturales no está condicionado a la existencia de un título formal de propiedad. Los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribales, que incluyen sus derechos sobre los recursos naturales, existen aún sin actos estatales que

---

<sup>260</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrs. 124, 137. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 118, 121.

<sup>261</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 137. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 118.

<sup>262</sup> Corte IDH, Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 141.

los precisen, ya que dichos pueblos tienen derechos comunales de propiedad sobre tierras y recursos naturales con base en patrones tradicionales de uso y ocupación ancestral<sup>263</sup>.

234. Asimismo, aunque ni la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ni la Convención Americana sobre Derechos Humanos incluyen referencias expresas a la protección del medio ambiente, es claro que varios derechos de rango fundamental que en ellas se consagran requieren, como una precondition para su debido ejercicio, una calidad medioambiental mínima, y se ven afectados en forma profunda por la degradación de los recursos naturales. La CIDH ha enfatizado en este sentido que existe una relación directa entre el entorno físico en el que viven las personas, y los derechos a la vida, a la seguridad y a la integridad física: “El ejercicio del derecho a la vida y a la seguridad e integridad física está necesariamente vinculado y, de diversas maneras, depende del entorno físico. Por esa razón, cuando la contaminación y la degradación del medio ambiente constituyen una amenaza persistente a la vida y la salud del ser humano, se comprometen dichos derechos”<sup>264</sup>.

235. En este orden de ideas, la protección de los recursos naturales presentes en los territorios ancestrales, y de la integridad medioambiental de tales territorios, es necesaria para garantizar a los miembros de los pueblos indígenas y tribales ciertos derechos sustantivos de rango fundamental, como son la vida, la dignidad, la integridad personal, la salud, la propiedad, la privacidad o la información, entre otros. Estos derechos resultan directamente afectados cuando se presentan episodios o situaciones de polución, deforestación, contaminación de las aguas, u otros tipos de daños ambientales en los territorios ancestrales<sup>265</sup>.

---

<sup>263</sup> CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre, 2009, párr. 68.

<sup>264</sup> CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997.

<sup>265</sup> Así, la integridad del medio ambiente se vincula directamente con el ejercicio del derecho a una vida digna; ello implica que el Estado está bajo una serie de deberes internacionales de prevención y de acción positiva orientados a garantizar que las afectaciones al medio ambiente no comprometan la capacidad de las personas de ejercer sus derechos humanos más básicos. En esta línea, la CIDH ha explicado que el derecho a la vida protegido tanto por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre como por la Convención Americana sobre Derechos Humanos “no se limita (...) a la protección contra la muerte provocada de manera arbitraria. Los Estados partes deben tomar ciertas medidas positivas para salvaguardar la vida y la integridad física. La contaminación ambiental grave puede presentar una amenaza a la vida y la salud del ser humano, y en su debido caso puede dar lugar a la obligación del Estado de tomar medidas razonables para evitar dicho riesgo, o las medidas necesarias para responder cuando las personas han sido lesionadas” [CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997]. El vínculo entre la protección del medio ambiente y el respeto por la dignidad humana también ha sido enfatizado por la CIDH: “La Convención Americana sobre Derechos Humanos se sustenta en el principio de que los derechos son inherentes al individuo por el solo hecho de ser humano. El respeto a la dignidad inherente de la persona es el principio en el que se basan las protecciones fundamentales del derecho a la vida y a la preservación del bienestar físico. Las condiciones de grave contaminación ambiental, que pueden causar serias enfermedades físicas, discapacidades y sufrimientos a la población local, son incompatibles con el derecho a ser respetado como ser humano” [CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997]. La CIDH ha subrayado, asimismo, el vínculo directo entre la preservación de la integridad medioambiental y el acceso a las fuentes de subsistencia, vínculo protegido bajo el derecho a la vida y otros derechos conexos: “la humanidad es parte de la naturaleza y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales de modo tal que se asegure el abastecimiento de energía y de nutrientes” [CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997]. Por otra parte, la CIDH ha resaltado el vínculo entre la protección del medio ambiente y el derecho a la salud. Desde 1983, en su informe sobre la situación de los derechos humanos en Cuba, la CIDH recomendó al Estado que tomara medidas específicas para proteger el medio ambiente con miras a cumplir sus obligaciones atinentes al derecho a la salud, explicando que un medio ambiente es esencial para una población sana, y notando que factores tales como la provisión de agua, servicios de higiene y saneamiento y de disposición de residuos surten un impacto importante a este respecto [CIDH – La situación de los Derechos Humanos en Cuba, Séptimo Informe. Doc. OEA/Ser.L/V/II.61, Doc.29 rev. 1, 4 de octubre de 1983, párs. 1, 2, 41, 60, 61].

### **Deber estatal de implementación de los estándares medioambientales existentes.**

236. El Estado de Derecho exige a las autoridades implementar los estándares de protección medioambiental existentes a nivel nacional e internacional; se trata de una obligación positiva del Estado, que manifiesta la obligación general de los Estados de implementar su propia legislación para proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales y de sus miembros. Los Estados deben adoptar medidas para que el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribales, en su constitución política y en los tratados internacionales de los que son parte, sea incorporado en forma transversal a su legislación interna sobre las diversas materias susceptibles de afectarles directa o indirectamente, especialmente a la legislación interna sobre proyectos de desarrollo<sup>266</sup>; pero simultáneamente tienen la obligación de asegurar la implementación efectiva de las normas que promulgan y de las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos que les vinculan.

237. El deber estatal de aplicación de las normas medioambientales en vigor cobra especial importancia frente a los actores no estatales que incurren en conductas dañinas para los recursos naturales, respecto de quienes las autoridades tienen claras obligaciones internacionales. Esta obligación de implementar los estándares ambientales existentes va aparejada al deber estatal general de garantía y protección de los derechos humanos frente a su violación o amenaza por actores privados. En la práctica, los Estados han recurrido a distintos instrumentos para implementar sus estándares medioambientales y así dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales. Sea cual fuere la opción escogida, la falta de implementación de las normas de protección ambiental frente a las acciones de particulares, en particular empresas e industrias extractivas, puede dar lugar a que el Estado sea declarado internacionalmente responsable por violación de los derechos humanos de las poblaciones indígenas o tribales afectadas por actividades que generen daños a la naturaleza<sup>267</sup>.

238. Los Estados tienen el deber general de prevenir los daños al medio ambiente en territorios indígenas o tribales. Los Estados están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para proteger el hábitat de las comunidades indígenas del deterioro ecológico como consecuencia de actividades extractivas, ganaderas, agrícolas, forestales y otras actividades económicas, así como de las consecuencias de los proyectos de infraestructura, puesto que tal deterioro reduce sus capacidades y estrategias tradicionales en términos de alimentación, agua y actividades de subsistencia. Al adoptar estas medidas, los Estados deben poner "especial énfasis en la protección de los bosques y las aguas, básicos para su salud y supervivencia como comunidades"<sup>268</sup>.

239. En términos más específicos, la CIDH ha exigido a los Estados que establezcan salvaguardias y mecanismos adecuados para supervisar, controlar y garantizar que exista personal suficiente para asegurar que las concesiones de explotación de recursos naturales no causen daños ambientales que afecten las tierras o las comunidades indígenas<sup>269</sup>; y les ha exhortado a "tomar

---

<sup>266</sup> CIDH, Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párrs. 220, 297 – Recomendación 4.

<sup>267</sup> CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997. Ver también: CIDH, Resolución No. 12/85, Caso No. 7.615, Pueblo Yanomami v. Brasil, 5 de marzo de 1985.

<sup>268</sup> CIDH, Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay. Doc. OEA/Ser.L/VII.110, Doc. 52, 9 de marzo de 2001, Capítulo IX, párrs. 38, 50 – Recomendación 8.

<sup>269</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004, párr. 147.

medidas para evitar daños a las personas afectadas debido al comportamiento de los concesionarios y actores privados (...) [y a] cerciorarse de que existan medidas de protección para que no ocurran incidentes de contaminación ambiental que amenacen la vida de los habitantes de los sectores en desarrollo”<sup>270</sup>.

240. En virtud de las anteriores reglas, los Estados están en la obligación de controlar y prevenir la realización de actividades extractivas ilegales, tales como la minería, la tala o la pesca ilegal, en territorios ancestrales indígenas o tribales, y de investigar y sancionar a los responsables. La CIDH ha descrito en distintas oportunidades situaciones de realización de actividades de extracción ilegal de los recursos naturales en territorios indígenas, explicando que dichas actividades constituyen amenazas y usurpaciones de la propiedad y posesión efectiva de los territorios indígenas<sup>271</sup>, y que atentan contra la supervivencia de dichos pueblos, en particular por su impacto sobre los ríos, los suelos y demás recursos que constituyen sus fuentes principales de subsistencia<sup>272</sup>.

### **Valoración del caso concreto**

241. Las comunidades indígenas peticionarias han denunciado en forma constante y consistente que en su territorio se han realizado actividades de tala y extracción ilegal de madera y otros recursos naturales, con el resultado consiguiente de degradación medioambiental por deforestación. Estas actividades de extracción ilegal de recursos naturales han sido puestas oportunamente en conocimiento de las autoridades estatales por los pobladores indígenas, y en distintos ámbitos, particularmente en el curso del proceso ante la CIDH. El Estado ha reconocido la existencia de este problema, y en el trámite del presente se ha comprometido a adoptar acciones para prevenir su ocurrencia. No obstante, según se ha reportado reiteradamente ante la CIDH, la tala ilegal continúa devastando la integridad medioambiental de los Lotes Fiscales 55 y 14, a niveles significativos.

242. A la luz de las consideraciones precedentes, la CIDH considera que el Estado argentino, a nivel nacional y provincial, estaba en la obligación internacional de prevenir la tala ilegal de madera en el territorio ancestral de estas comunidades indígenas. Pese a la suscripción de sucesivos acuerdos sustantivos y la adquisición de otros compromisos formales en los que las autoridades estatales anunciaron que realizarían labores de control de la extracción ilegal de madera, no se demostró ante la CIDH que tales acciones hubiesen sido adoptadas en forma efectiva y proporcional al serio peligro de deforestación causado por los taladores irregulares dentro del territorio.

243. Al igual que sucede con el tema de las obras públicas realizadas dentro del territorio ancestral, el que estas comunidades indígenas de los Lotes Fiscales 14 y 55 no contaran con un título de propiedad territorial formalmente reconocido por las autoridades acentúa la responsabilidad internacional del Estado, por cuanto según ha establecido la jurisprudencia del sistema, las garantías de protección del derecho a la propiedad bajo los instrumentos interamericanos de derechos humanos pueden hacerse plenamente efectivas por parte de los pueblos indígenas y tribales respecto de territorios que les pertenecen pero que aún no han sido titulados formalmente, demarcados o delimitados por el Estado; y de hecho, para la CIDH los Estados están en la obligación

---

<sup>270</sup> CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997.

<sup>271</sup> CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil. Doc. OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev. 1, 29 de septiembre de 1997, párr. 33.

<sup>272</sup> CIDH, Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, 2009. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009.

especial de proteger los territorios indígenas no titulados frente a todo acto que pueda afectar o disminuir la existencia, valor, uso o goce de los bienes, incluidos los recursos naturales, allí presentes.

244. En consecuencia, la CIDH considera que al haberse abstenido de emprender acciones efectivas de control de la deforestación ilegal del territorio indígena, el Estado de Argentina incurrió en responsabilidad internacional por violación del artículo 21 de la Convención Americana.

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

245. Los peticionarios han alegado que el Estado, a través del Gobierno Provincial de Salta, ha realizado actuaciones orientadas a debilitar la Asociación Lhaka Honhat, que es la forma organizativa libremente elegida por las comunidades indígenas de los Lotes 14 y 55 para promover su reclamo territorial. Según afirman, estas actuaciones tuvieron lugar cuando el Gobierno Provincial promovió la desafiliación de las comunidades indígenas que forman parte de la Asociación y la división entre sus miembros.

246. El artículo 23.1.a. de la Convención consagra el derecho que tiene todo ciudadano a “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. Si bien los mecanismos de la democracia representativa son la manifestación por excelencia de este derecho, la CIDH considera que su alcance es mucho más amplio, de manera tal que cobija otras formas de participación a través de las cuales las personas toman parte, en forma directa, en la gestión de lo público en sus respectivos Estados. La Convención Americana cobija, de esta forma, una noción amplia de la participación, que incluye –por ejemplo- las diversas y profundas manifestaciones de la participación democrática, o también el establecimiento de formas de incidencia sobre el manejo de los asuntos públicos.

247. Luego de examinar los alegatos de los peticionarios a la luz de estos parámetros legales, la CIDH considera que no existen pruebas suficientes en el expediente para sustanciar los reclamos de debilitamiento deliberado de la Asociación por las autoridades del Gobierno Provincial, promoción de la desafiliación de sus miembros, o de división entre las comunidades indígenas que la conforman.

248. La CIDH concluye que en este proceso no se demostró en forma convincente que se hubiese violado el derecho consagrado en el artículo 23.1 de la Convención Americana, en cuanto a estos alegatos de los peticionarios.

**VI. CONCLUSIONES**

249. En virtud de las consideraciones de hecho y de derecho establecidas en el presente informe, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluye que:

1. El Estado de Argentina violó el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de las comunidades indígenas que forman parte de la Asociación Lhaka Honhat, por no haberles provisto acceso efectivo al título de propiedad sobre su territorio ancestral, pese a que han transcurrido dos décadas desde que se presentó la solicitud inicial de titulación en 1991.

2. El Estado de Argentina violó el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la Convención, en perjuicio de las comunidades indígenas que forman parte de la Asociación Lhaka Honhat, por cuanto el Estado se abstuvo de materializar los derechos, legalmente reconocidos en los decretos provinciales

adoptados entre 1991 y 1995, a acceder a un título compartido de propiedad territorial para todas las comunidades de los Lotes Fiscales, violando así el derecho de las comunidades indígenas a la implementación efectiva de la ley. Asimismo, el Estado frustró la confianza legítima que las actuaciones de las autoridades provinciales generaron en cabeza de las comunidades indígenas peticionarias de acceder a un título común de propiedad territorial.

3. El Estado de Argentina violó los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en conexión con los artículos 21 y 1.1 de la Convención, debido a la falta de provisión de un procedimiento efectivo para acceder a la propiedad del territorio ancestral, y a las variaciones sucesivas en el procedimiento administrativo aplicable a la reclamación territorial indígena, en no menos de seis ocasiones.

4. El Estado de Argentina violó los artículos 21, 13 y 23 de la Convención Americana, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la Convención, en perjuicio de las comunidades indígenas que forman parte de la Asociación Lhaka Honhat, al haber llevado a cabo obras públicas y otorgado concesiones para la exploración de hidrocarburos en el territorio ancestral, sin satisfacer los requisitos establecidos en el derecho interamericano; como lo son, llevar a cabo procesos de expropiación; no amenazar la subsistencia de las comunidades indígenas; realizar consultas previas, libres e informadas, así como estudios de impacto social y ambiental y garantizar la participación de las comunidades indígenas en los beneficios derivados de las concesiones otorgadas.

5. El Estado de Argentina violó el artículo 21 de la Convención Americana, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la Convención, en perjuicio de las comunidades indígenas que forman parte de la Asociación Lhaka Honhat, al haberse abstenido de emprender acciones efectivas de control de la deforestación del territorio indígena mediante la tala y extracción ilegales de madera.

## **VII. RECOMENDACIONES**

250. Con fundamento en el análisis y las conclusiones del presente informe,

### **LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RECOMIENDA AL ESTADO DE ARGENTINA:**

1. El Estado debe concluir prontamente la formalización del proceso llevado a cabo respecto de los Lotes Fiscales 14 y 55, teniendo en cuenta, además de los estándares interamericanos señalados en el presente informe, los siguientes lineamientos:

- los peticionarios tienen el derecho a un territorio indiviso que les permita desarrollar su modo de vida nómada; las 400,000 hectáreas que el gobierno ha prometido adjudicarles debe ser continuo, sin obstáculos, subdivisiones ni fragmentaciones, sin perjuicio de los derechos de otras comunidades.
- remover las cercas que han sido puestas dentro del territorio indígena.
- controlar la deforestación.

2. Otorgar reparaciones por las violaciones al derecho a la propiedad territorial y al acceso a la información derivadas del desarrollo de obras públicas sin llevar a cabo consultas previas ni estudios de impacto ambiental, y sin otorgar a las comunidades los beneficios derivados de las mismas.

3. 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 lleve a cabo consultas previas informadas, estudios de impacto ambiental y otorgue los beneficios derivados, de conformidad con los estándares interamericanos.

Dado y firmado en la ciudad de Washington, D.C., a los 26 días del mes de enero de 2012.  
(Firmado): Dinah Shelton, Presidenta; José de Jesús Orozco Henríquez, Primer Vicepresidente; Rodrigo Escobar Gil, Segundo Vicepresidente; Rosa María Ortiz, Rose-Marie Antoine y Tracy Robinson, Miembros de la Comisión.

El que suscribe, Santiago A. Canton, en su carácter de Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 49 del Reglamento de la Comisión, certifica que es copia fiel del original depositado en los archivos de la Secretaría de la CIDH.

Santiago A. Canton  
Secretario Ejecutivo