

Internacionalización de un reclamo territorial indígena: desafíos y condicionamientos

Morita CARRASCO

Facultad de Filosofía y Letras, UBA

Resumen

A partir de la experiencia de tramitación de un caso de violación de derechos territoriales indígenas en la región del Chaco argentino, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se analizan las implicancias que ello produce en la organización indígena. Se señalan algunos condicionamientos y riesgos que devienen del trabajo de cooperación con ONGs y asesorías legales; las vinculaciones que existen entre estos colaboradores y las agencias de cooperación económica, y también el modo en que esas vinculaciones impactan en la autonomía indígena. El trabajo busca también ser un aporte inicial al debate acerca del valor de acudir al Sistema Interamericano de Derechos Humanos cuando se han agotado los recursos judiciales en el país donde residen los pueblos indígenas.

Introducción

El gobierno les da a los criollos para que tenga una parcela dentro del territorio nuestro. Pero eso no es solución. Nosotros decimos que ellos también tienen que tener tierra. Pero como tienen otra forma de vida, tiene que ser aparte. Porque sí, porque para ellos es más fácil vender las tierras. Son propiedad familiar o propiedad de cada uno de ellos. Pero si están adentro del territorio nuestro, algún día ellos van a vender su tierra, y entonces van a venir otras personas de afuera y al final el conflicto no va a ser de la gente que vivía ahí sino que va a ser de la gente de afuera porque hay muchos intereses en esa tierra.

Esto decía el máximo dirigente indígena de *Lhaka Honhat* ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en Washington D.C. en marzo de 2008. Dos días después, al regreso de su discurso en Washington, la misma persona accedía a firmar una solicitada, con sus contendientes en el reclamo territorial, dirigida al gobernador de la provincia, en la cual le demandan la urgente implementación de un decreto que favorece en primer lugar sólo a los criollos.

En su intervención ante la CIDH, el dirigente revelaba los conflictos derivados de la ausencia de reconocimiento de derechos territoriales indígenas, pre-existentes al derecho de los colonos criollos. Y a los dos días con su firma en la solicitada se presenta en igualdad de condiciones con estos últimos, reclamando la implementación de un decreto que niega el derecho indígena pero lo minimiza, subordinándolo

al derecho universal de cualquier ciudadano. He aquí una paradoja. ¿Cómo explicarla?

Un solo título para 27 comunidades

En 1983, cuando la Argentina se preparaba para retomar el camino de la institucionalidad democrática, el candidato a gobernador del partido Justicialista hizo a un grupo de líderes de las comunidades indígenas residentes en una zona de la provincia de Salta una de las tantas promesas que se suelen hacer en tiempos pre-electorales: «Si gano las elecciones, les voy a dar los títulos de propiedad de las tierras». El plan era urbanizar las comunidades indígenas y entregar un lote rural a cada una para que allí pudieran cultivar. La respuesta no se hizo esperar y, en un documento, los líderes expresaron su voluntad de recibir un solo título por una franja territorial indivisa de 60 km de largo por 40 km de ancho¹.

Se trata de comunidades de cazadores-recolectores-pescadores de los Pueblos *Wichi*, *Iyojwaja*, *Komlek*, *Niwackle* y *Tapy'y*. Viven en la margen derecha del Río Pilcomayo en el denominado «chaco semiárido» (límite internacional con las Repúblicas de Bolivia y Paraguay), Departamento Rivadavia, Municipio de Santa Victoria Este, de Salta. En la Dirección Provincial de Inmuebles y Tierras Fiscales, el área indígena figura como lotes (fiscales) N° 14 y 55, los cuales abarcan, aproximadamente, unas 650'000 hectáreas². El número de comunidades varía continuamente debido a la dinámica de fisión-fusión característica de estas sociedades: eran 27 en 1991; 35 en 2002 y aproximadamente 40 en 2008. Se calcula que la población actual está cerca de las 7'000 personas; siendo los *wichí* demográficamente los más numerosos, seguidos por los *iyojwaja* y *niwackle*. Los *komlek*, viven mayoritariamente en la comunidad Monte Carmelo, y los *tapy'y* alcanzan a unas pocas familias. Cabe aclarar que el intercambio matrimonial entre estos pueblos ha sido históricamente muy frecuente, por lo cual no es posible trazar límites étnicos precisos entre ellos; aunque existen,

¹ Documento «Pensamiento aborígen y declaración conjunta», (CARRASCO y BRIONES 1996).

² Información demográfica oficial acerca de los pueblos indígenas en Argentina puede ser consultada en: www.indec.gov.ar/ecpi/.

claro está, preferencias en la elección de parejas la pertenencia a uno u otro grupo no es excluyente. Las «comunidades», como hoy se las conoce, son el resultado del proceso de evangelización, que a los fines de favorecer el trabajo misional radicó en un mismo espacio geográfico a familias o grupos residenciales diversos; confundiendo desde entonces el término comunidad con localidad o aldea. En sentido estricto, la comunidad es un tejido de lazos sociales entre parientes consanguíneos y afinales extremadamente fluido y flexible, permitiéndose en forma continua la incorporación de nuevos miembros. Una de las razones por las cuales se solicita un único título sobre una superficie no parcelada es, justamente, la de evitar cualquier alteración que pueda provocar un potencial quiebre de este tejido social, palpable en la vida cotidiana a partir de un régimen de visitas y reciprocidades que conecta a las familias entre sí.

Entre los años 1984 y 1989, mantuvieron el pedido y consiguieron apoyo de personas e instituciones nacionales e internacionales para frenar la iniciativa del, entonces, gobernador. Para 1991 estos vínculos les facilitaron el desarrollo de un relevamiento del territorio a fin de presentar y ratificar ante un nuevo gobernador, la ratificación de su pedido, acompañado ahora de una fundamentación ecológico-social dentro del marco legal vigente³. Con base en la memoria oral, construyeron un mapa de topónimos que contiene más de mil nombres de sitios usados por las comunidades para ubicarse, para encontrar los recursos alimenticios necesarios, así como otros de significación histórica que recuerdan acontecimientos varios⁴. Durante los años 1991 a 1996, el gobierno provincial arrojó algunas señales que despertaron expectativas⁵, en el sentido de que se reconocería la propiedad tradicional de estas tierras – a través de la entrega de un único título de propiedad⁶ – pero el tiempo transcurrido, sumado a otras actitudes de los órganos de gobierno, se encargaron de demolerlas. Entre estas últimas, en 1995 se inició en la comunidad Misión La Paz la construcción de un puente internacional entre Argentina y Paraguay, y en 1996 la empresa constructora intentó cortar un alambrado del área de cultivo de la comunidad – lo que agotó la paciencia indígena. Ambas actividades motivaron la ocupación del puente en señal de protesta, demandando la presencia del gobernador para acordar con él una fecha definitiva para la titulación del territorio⁷. Paralelamente la organización indígena *Lhaka Honhat* presentó un recurso de amparo ante la falta de estudios de impacto socio-ambiental por la construcción del puente, rutas y otras obras de infraestructura asociadas. Este recurso rechazado *in fine*, en 1998 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Internacionalización del reclamo

Agotadas las vías nacionales para exigir justicia, la organización indígena presentó una petición individual ante la CIDH en defensa de sus derechos⁸. Un año más tarde, se produjo la primera intervención de la CIDH, luego de que el Estado argentino admitiera por escrito ante ella que el puente y las obras provocarían

fuerte impacto en las comunidades. De acuerdo a la propuesta realizada, se debía proceder a la inmediata titulación del territorio, según los criterios de

³ Ley de tierras de la provincia de Salta 6570 y Ley 6469 de regularización jurídica de las ocupaciones en el lote fiscal 55. Provincia de Salta.

⁴ Con financiamiento de Survival International, el antropólogo inglés John Palmer y un equipo de colaboradores salteños realizaron las tareas de identificación territorial y levantamiento del mapa. Una descripción completa del mapa y sus etnónimos puede consultarse en PALMER (2005). Acerca de la significación que este relevamiento tiene para las comunidades se puede consultar CARRASCO (2009).

⁵ Como consecuencia de la promesa de titulación, las comunidades crearon una organización y obtuvieron su personería jurídica como Asociación de Comunidades Aborígenes *Lhaka Honhat* («Nuestra Tierra» en Wichí).

⁶ En el año 1991, por el decreto N° 2.609, el Poder Ejecutivo Provincial se comprometió, a raíz de una presentación administrativa que realizó la organización indígena, a «adjudicar una superficie sin subdivisiones y mediante Título Único de Propiedad a las comunidades aborígenes [...] en las dimensiones suficientes para el desarrollo de sus modos tradicionales de vida». Mediante el mismo decreto se acordó «unificar los lotes fiscales N° 55 y 14 y someterlos a un destino común», con el fin de garantizar el espacio necesario para la supervivencia y desarrollo de todos sus habitantes. El 13 de enero de 1993, el gobernador de Salta promulgó el decreto N° 18/93, creando una Comisión Asesora Honoraria para estudiar y hacer recomendaciones acerca de la metodología adecuada para concretar la entrega. La Comisión presentó sus conclusiones en abril de 1995 y sugirió entregar la tierra reclamada a los indígenas, respetando las «áreas de recorrido» de las comunidades con asentamientos en ambos lotes y bajo la premisa de una propiedad comunitaria, sin subdivisiones y bajo título único. El Informe de la Comisión Asesora Honoraria fue aprobado por el Decreto N° 3097/95, por el cual el Poder Ejecutivo provincial volvió a proponer la adjudicación a las comunidades indígenas de «una superficie única y sin subdivisiones».

⁷ El 16 de septiembre de 1996, el Ministro de Gobierno firmó con los manifestantes un acta acuerdo comprometiéndose a la entrega del título en un plazo de 30 días (CARRASCO y BRIONES 1996).

⁸ El Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos (SIDH) puede ser entendido como un instrumento para formar y forzar la voluntad del Estado, a fin de que satisfaga los derechos humanos de las víctimas. Se rige por un marco normativo integrado de declaraciones (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre), cartas (Carta internacional americana de garantías sociales, Carta democrática interamericana), convenciones (Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura) y protocolos (Protocolo de San Salvador); además de los Estatutos y Reglamentos de sus órganos principales (Estatuto de la CIDH, Reglamento de la Corte IDH). La CIDH actúa como instancia de mediación, la Corte constituye un tribunal de justicia que posee la facultad de convocar a los Estados a testimoniar como parte denunciada en un caso de violación de derechos humanos. El SIDH está en permanente desarrollo, y evoluciona de acuerdo a la entrada en vigor de nuevos instrumentos y a los desarrollos jurisprudenciales que le permiten una interpretación cada vez más avanzada de las normas. Las reformas a los reglamentos de sus órganos permiten asimismo una mayor eficacia procesal para los usuarios del SIDH (CEJIL 2004).

la Constitución Nacional artículo 75 inciso 17⁹, y se ofrecía que fuera el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) el encargado de esa tarea:

[...] 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 habría sido oportuna la celebración de consultas así como de un Informe sobre el impacto medioambiental de esas obras. Por esa razón el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas ha ofrecido su disposición para arbitrar los mecanismos disponibles para dar cumplimiento al imperativo constitucional de reconocer la posesión y propiedad comunitarias de las tierras ocupadas por los indígenas (Art. 75, Inc.17 CN) y desarrollar procesos de mediación entre las partes. (Respuesta del Estado argentino a la CIDH, Expediente CIDH, Caso 12094).

Dicha intervención consistió en un diálogo con las partes en conflicto, a fin de coordinar los detalles para iniciar un proceso de solución amistosa¹⁰. En opinión de los abogados asesores, este acto implicó ya un primer renunciamiento para las comunidades aunque, desde un punto de vista político, fue una demostración de una posición que concede. Así, en una reunión celebrada en Buenos Aires el 1 de noviembre de 2000, el Comisionado Helio Bicudo sugirió a los peticionarios que dejaran sin efecto la solicitud de las medidas cautelares presentadas a raíz de la cuestionable actitud asumida por la provincia de Salta¹¹, a fin de poder comenzar el proceso de negociación con el Estado Argentino¹². Para llevar adelante las negociaciones, se constituyó en 2002 un «Grupo de Trabajo» conformado por los peticionarios, el Estado nacional y el gobierno de la provincia de Salta. Posteriormente, evaluando que las familias criollas debían obtener una solución al problema territorial a la par de los indígenas, aceptó constituir una «Mesa Ampliada» de negociación, integrada por los anteriores más los representantes de las familias criollas con sus respectivos asesores¹³.

Impactos del proceso de solución amistosa en la organización indígena

Lhaka Honhat resolvió acudir a la CIDH, en primer lugar, porque consideraba que ya no había justicia en la Argentina para ella y, en segundo lugar, porque tenía cierta experiencia respecto del peso político que pueden tener algunas organizaciones, instituciones o personas ajenas al país: «El gobierno no tiene interés y no trata los problemas indígenas del lugar» decía un máximo dirigente: «entonces la denuncia a la CIDH es por el incumplimiento del gobierno».

Luego del desencanto por la falta de atención de las autoridades locales a sus requerimientos y de la nula repercusión que sus acciones provocaban a nivel del gobierno federal, el ingreso de la CIDH al escenario del conflicto fortaleció las capacidades políticas de la dirigencia. La alianza indígena / «ajenos» habilitó un nuevo espacio de interlocución con las autoridades, ahora sentadas a una mesa de negociación junto a otros actores y opiniones que beneficiarían – eso era

lo esperado – la perspectiva indígena. Haciendo uso de una relación de fuerza propicia, la dirigencia condicionó el desarrollo del proceso de solución amistosa al compromiso del Estado Nacional de paralizar las obras que estaba haciendo en la zona y al compromiso del gobierno salteño de frenar la entrega de títulos individuales. Paralelamente dio una muestra de esa posición solicitando a la CIDH que dejara en suspenso el pedido de medidas cautelares que acompañó con su denuncia. Desde su posición de contraparte del Estado, en una misma mesa, exhibía su condición de actor político con respaldo internacional y activaba esta influencia para acentuar sus argumentos de la necesidad de un título único. Ya no se trataba de un grupo de caciques reclamando desde un rincón alejado de la provincia, en una zona miserable, que fácilmente podía ser comprado con prebendas o promesas electorales. Al presente poseían patrocinio

⁹ La Constitución Nacional de la Argentina fue reformada en 1994. En esta instancia se incorporó el reconocimiento de derechos específicos de los pueblos indígenas y se otorgó jerarquía constitucional a los pactos de Derechos Humanos, lo que habilitó la presentación de denuncias a los órganos encargados de su vigilancia. El Artículo 75 inciso 17 dice que corresponde al Congreso: «Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargo. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.»

¹⁰ Según el artículo 48 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión al recibir una petición se pone a disposición de las partes para llegar a un acuerdo político.

¹¹ Aún después de la denuncia internacional, la provincia de Salta realizó entregas individuales de tierras, llevó adelante un plan de viviendas en forma inconsulta, siguió adelante con las obras y permitió actividades de explotación forestal.

¹² Con la esperanza de que el proceso de negociación sería la herramienta capaz de satisfacer sus desatendidos reclamos, las comunidades accedieron a esta sugerencia en virtud de que el Estado Nacional se comprometió formalmente a paralizar las obras existentes en el territorio objeto del reclamo y a no continuar con el proceso de entregas parciales de tierras.

¹³ Los primeros criollos arribaron a la zona en 1902, con el expedicionario Domingo Astrada. Con permiso del gobierno nacional fundaron en territorio indígena una colonia ganadera. En pocos años, el sobrepastoreo del ganado vacuno provocó la desaparición de los pastizales, la eliminación de aguadas y lagunas naturales que se formaban durante la temporada de lluvias y proveían de agua a las comunidades en la temporada de sequía. Debido a que el ganado pasta a campo abierto, los indígenas empiezan a verse privados de cultivar, porque los vacunos ingresan en los cercos de ramas y destroran los sembrados. La afluencia criolla al territorio indígena se ha mantenido constante desde aquellos tiempos. Se calcula que existen cerca de 600 familias (aproximadamente 3'000 personas).

legal, apoyo de organismos nacionales¹⁴ y una demanda planteada en ámbitos extraterritoriales que cuestionaba la imagen de Argentina como un país «libre de problemas étnicos». Por lo tanto, cuando la representante del gobierno salteño le reprochó a la organización la actitud de denunciarlo en la CIDH, el dirigente le retrucó:

Doctora, la Asociación hizo una denuncia, pero ¿por qué? por incumplimiento del gobierno. Usted quiere hacer creer que nosotros estamos mintiendo [pero] nosotros nos reunimos con Romero en el 96 con todo el gabinete, firmamos un acuerdo de avanzar en el trabajo. Ustedes tenían que formar una comisión coordinadora para conversar con los criollos, con los aborígenes, [...], pero ¿qué es lo que pasa? Que ustedes no han cumplido, después de mucho tiempo estamos viendo avanzar las cosas sin acuerdo de nosotros, ustedes están olvidando el acuerdo que hicimos, entonces con mayor razón nosotros tenemos que mirar todas las leyes que nos favorecen y tenemos que buscar un asesoramiento legal. A mi me parece que es correcto, porque si yo cometo una cosa así, [incumplimiento] me van a denunciar. El primer paso que nosotros hicimos fue por el tema del puente. Después de 23 días vino el doctor Torino, firmó un acuerdo, él dijo dentro de 30 días vamos a dictar un decreto. Entonces, nosotros llegamos a un acuerdo, de levantar la medida confiando que sí, ahora sí, vamos a conseguir diálogo con el gobierno, pero después pasó mucho tiempo y no hay respuesta del gobierno. (CARRASCO 2009)

Acostumbrados a formas de trato que los interpelan como sujetos incompletos, ignorantes, despreciables, la interlocución que dirigentes y caciques mantenían con funcionarios nacionales y asesores legales les devolvía una auto-imagen menos insignificante que la evocada por aquellas adjetivaciones; una imagen positiva, desde la cual re-organizarse y movilizarse para fortalecer los objetivos de lucha. No se trataba de un asunto de carencia material, o de falta de representatividad. La dirigencia tenía claros sus objetivos:

Si el presidente del INAI va por el tema pobreza, a mi no me interesa porque el problema que tenemos nosotros y donde nosotros queremos la ayuda del INAI es el de la tierra. Y necesitamos que las autoridades del gobierno hablen con las autoridades de nuestras comunidades y no con los institutos indigenistas o con el Instituto Provincial del Aborigen de Salta. (CARRASCO 2009)

Esos diferentes modos de sentirse interpelados proporcionaron a los caciques una ventana desde la cual evaluar, comparativamente, la relación que mantenían con ellos las autoridades. Estaban los funcionarios que defienden y los que mienten, aquellos en los cuales se puede confiar y los otros de los que hay que cuidarse porque engañan. Y, si en «el tiempo de la política»¹⁵ estos detalles se olvidan, para favorecer la llegada de bienes – chapas, colchones, bolsones – que los candidatos ofrecen a cambio de apoyo, no ocurre lo mismo en la esfera íntima de la organización, donde se ventilan los problemas, se examinan sus causas y se discuten estrategias para enfrentarlos. Aparte de eso, en lo relativo a la tierra habían sido reiteradamente confundidos, pero

persistían en sus argumentos: defender los recursos naturales es defender la forma en que quieren que les sea entregado el título, esto es, libre de vacas, sin alambrados¹⁶. En suma, la intensidad de las experiencias políticas de los dirigentes y jefes de comunidades en el transcurso de la solución amistosa generó, al interior de la organización, una interesantísima gama de exaltadas expresiones acerca de la unidad del grupo y su compromiso con el ideal originario de territorio único, que derivó en un fortalecimiento importante de la *Lhaka Honhat* como actor político.

Ruptura del proceso de solución amistosa

En absoluto silencio, el 24 de diciembre de 1999 la Secretaría General de la Gobernación de Salta adjudicó por decreto nueve fracciones de tierra a cinco familias criollas y a cuatro supuestas comunidades. *Lhaka Honhat* conoció este decreto a comienzos del año 2000 durante las reuniones que la dirigencia mantuvo en Buenos Aires, resolviendo entonces interponer un recurso de amparo contra el Poder Ejecutivo provincial que fue rechazado por la Justicia local. Se decidió entonces continuar la batalla legal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien ordenaría en 2004 al Tribunal Superior de la Provincia de Salta emitir un nuevo fallo, debido a que consideraba que no se había dado oportunidad a las comunidades de conocer el decreto. La Justicia salteña recién acató la sentencia de la Corte en 2007.

Mientras tanto y viendo que era difícil arribar a un acuerdo entre indígenas y criollos, la provincia de Salta presentó, en 2004, una propuesta a la mesa ampliada, reiterando criterios que habían sido rechazados por las comunidades. La provincia consideró

¹⁴ La representación del Estado argentino era ejercida por la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería de la Nación. Como órganos auxiliares del Poder Ejecutivo estaban, también, sentados a la mesa la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Este último, en virtud de la ley nacional 23.302, es el encargado de la aplicación de las normas referidas a pueblos indígenas, en todo el país. El Defensor del Pueblo de la Nación, órgano independiente, integraba también el grupo de representantes nacionales en la mesa de negociación. Todos estos organismos respaldaron el pedido del territorio indígena. No obstante, siendo Argentina un país federal, la decisión sobre cuestiones indígenas recae, invariablemente, en los poderes provinciales.

¹⁵ Con esta expresión se refieren los indígenas a las campañas electorales en las cuales reciben visitas de candidatos que hacen promesas, entregan mercadería y recursos para asegurarse el voto.

¹⁶ Las comunidades no se oponen a la entrega de títulos de propiedad a las familias criollas. Por el contrario, consideran que no habrá solución para ellas si no se resuelve la situación de los criollos: No obstante objetan que dichos títulos estén dentro del área de uso tradicional, por eso piden que se considere un área criolla separada del territorio indígena, adonde puedan trasladarse las familias con su ganado. No ponen objeciones a que si algunas familias quieren permanecer viviendo en el territorio indígena, lo hagan, pero sin vacas y sin título.

que ésa era su última propuesta y resolvió unilateralmente romper el proceso de solución amistosa, no sin antes advertir que, de no aceptarse, convocaría a la ciudadanía de todo el departamento donde se encuentran los lotes 55 y 14 a un referéndum para que se expresaran si querían o no que las tierras fueran entregadas a indígenas y criollos.

La nueva embestida motivó la presentación de otros recursos judiciales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, solicitadas en los diarios, actividades de cabildeo ante la Presidencia de la Nación, manifiestos de los miembros nacionales de la mesa ampliada en contra del referéndum y a favor de las comunidades, publicación de informes técnicos, etc. Ninguna de estas acciones tuvo el efecto esperado y, el día de las elecciones generales para legisladores nacionales, la ciudadanía del Departamento Rivadavia, aún aquellos que ni siquiera viven en las proximidades del territorio indígena, dijeron sí mediante referéndum a la propuesta de la provincia. La Corte Suprema de Justicia rechazó ocuparse del recurso interpuesto para evitarlo, por considerar que era un tema de competencia de los tribunales ordinarios de Salta. La CIDH, pese a contar con una carta de los organismos nacionales solicitando su intervención, tampoco hizo nada para detenerlo.

Lo paradójico del caso es que, rota la solución amistosa, el gobierno salteño – que había violado todos los compromisos asumidos durante su desarrollo – quedó en total libertad de seguir adelante con su propuesta. Instaló en Santa Victoria Este una oficina para la recepción de solicitudes de criollos, y el mismo Ministro de Gobierno se encargó de provocar confusión entre las comunidades firmando con el máximo dirigente de *Lhaka Honhat* actas, sin que éste tuviera oportunidad de consultar con sus asesores. De modo que se fue avanzando por dos senderos paralelos: por el criollo, formal y público, y por el indígena, en silencio y a escondidas.

La desazón se hizo presente en las reuniones de la organización hasta que, finalmente, el 21 de Octubre de 2006, durante su 126º período ordinario de sesiones, la CIDH examinó la petición de *Lhaka Honhat* y aprobó el Informe sobre Admisibilidad¹⁷ N° 78/06, dando a las partes un plazo de dos meses para la presentación de sus respectivos alegatos. El informe realiza un pormenorizado resumen de lo acontecido desde la presentación de la denuncia en 1998: describe cuál ha sido el trámite, las audiencias realizadas, los compromisos asumidos por el gobierno de Salta y el Estado argentino, el desarrollo del proceso de solución amistosa, las numerosas reuniones efectuadas entre las partes; y las propuestas de solución amistosa que no derivaron en una versión final y consensuada entre las partes, la presentación de una propuesta del gobierno salteño y los comentarios realizados por *Lhaka Honhat*, y la presentación de una propuesta del Estado Nacional. Luego señala la posición de cada parte, y destaca que el Estado no ha dado señales concretas de intervención efectiva para frenar al gobierno provincial, sometiendo a las comunidades a un estado de inseguridad e incertidumbre que no les permite siquiera defenderse y proteger sus derechos. Entre otros hechos, menciona que durante la audiencia celebrada en marzo de 2005, el Fiscal

de Estado de la Provincia de Salta señaló que «con el mestizaje sobreviviente [entre criollos e indígenas] quedaban desactualizados los criterios de pureza étnica y la posibilidad de discriminar, en cualquier sentido». Destaca, además, la decisión de Salta de convocar a referéndum, y subraya la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del año 2004, ordenando a la justicia provincial dictar un nuevo fallo, porque considera que las adjudicaciones de parcelas realizadas eran nulas. Resalta además la CIDH que dicha sentencia nunca fue dictada.

Del análisis efectuado, la CIDH concluye que el caso es admisible para el Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos (SIDH), pues reúne los requisitos previstos en el artículo 46 y 47 de la Convención Americana. Esto es, queda demostrado que las comunidades indígenas han acudido a la justicia del Estado en que se encuentran, que han interpuesto todos los recursos legales previstos internamente para la defensa de sus derechos, y han comprobado que todos estos recursos se han agotado (CARRASCO 2009, CARRASCO y ZIMMERMAN 2006a y 2006b). La decisión de la CIDH fue:

Declarar 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 reconocidos en la Convención Americana, en relación con las obligaciones consagradas en los artículos 1 y 2 de dicho instrumento.

Notificar esta decisión a las partes.

Proceder con el análisis del fondo de la petición.

Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la OEA.

Entre sus Observaciones Destacadas reafirma:

[...] el Estado ha tenido múltiples oportunidades de resolver el asunto de fondo, es decir la tutela efectiva del derecho a la propiedad de los miembros de la Asociación *Lhaka Honhat*. Los peticionarios han intentado distintos recursos desde 1999 para salvaguardar que la demarcación y titulación de las tierras de los lotes fiscales N° 14 y 55 se realice de forma comunitaria y teniendo en cuenta su forma de vida, sin que hasta la fecha se haya reconocido este derecho. A la fecha, la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de 15 de junio de 2004, no se ha implementado por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Salta.

Y sostiene:

[...] en el presente caso, tomando en cuenta que los peticionarios interpusieron un recurso de amparo en el año 2000 que sigue pendiente y, dadas las circunstancias expuestas, la Comisión concluye que, sin perjuicio

¹⁷ El Informe de admisibilidad es el paso preliminar para que la Comisión formule recomendaciones a los Estados para reparar la situación de los derechos que considera que podrían haberse violado. Y, si estas recomendaciones no se aplican, la CIDH traslada los antecedentes a la Corte IDH, para que la misma analice los hechos y cite a una audiencia judicial al Estado responsable de la violación de los derechos alegados. Este juicio tiene lugar en sede de la Corte en San José de Costa Rica, ante los miembros de la misma.

de su futura determinación sobre los méritos del caso, ha existido una demora indebida en el pronunciamiento de una sentencia final [...] respecto de un recurso idóneo para proteger los derechos bajo estudio en la presente petición.

de todo el país. El gobierno muchas veces dice: La Comisión internacional no tiene ninguna fuerza para intervenir en este problema nuestro. Entonces ahora nosotros queremos saber qué va a hacer la Comisión. (CARRASCO 2009)

Cerrando su informe, la CIDH consideró que:

[...] 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, de ser comprobada podrían caracterizar violaciones a los derechos garantizados en los artículos 8 (1) garantías judiciales, 13 (libertad de pensamiento y de expresión) en conexión con el artículo 23 (derechos políticos), artículo 21 (derecho a la propiedad privada) y, artículo 25 (protección judicial), todo de la Convención Americana en relación con las obligaciones generales consagradas en los artículos 1 y 2 de dicho tratado.

El fin del año 2006 fue un remanso: se había logrado el Informe de Admisibilidad, la Corte de Justicia de Salta acató el fallo de la Corte Suprema de la Nación y declaró nulas las adjudicaciones de parcelas efectuadas en 1999. Dos batallas se habían ganado, y había que continuar. En enero de 2007, puntualmente, la *Lhaka Honhat* remitió sus alegatos a la CIDH. El Estado argentino no presentó sus alegatos, si bien el gobierno salteño, a través del Ministro de Gobierno y la Senadora Sonia Escudero, se mantuvieron atentos a todo lo que ocurría (CARRASCO 2009).

Pero en diciembre 2007, como ocurriera en 1991, el gobierno saliente emitió un decreto por el cual se reconocen 400 mil hectáreas para ser tituladas a las comunidades indígenas y 243 mil para ser tituladas a nombre de cada familia criolla. Obviamente, no da precisiones acerca de dónde se encontrarían esas hectáreas y de si las que corresponden a las comunidades lo serán libres de ganado vacuno, o si las que corresponden a los criollos estarán fuera del territorio indígena.

Nuevamente, la protesta se hizo sentir en ámbito internacional; esta vez, sin embargo, la queja se dirigía a la actuación de la CIDH. En marzo de 2008 en su sede de Washington D.C., el máximo dirigente le decía a la Comisionada para Argentina:

El gobierno [...] sabe muy bien cómo tiene que hacer para destrozarnos [nuestras] tierras para destruir la vida nuestra. Ellos saben que nosotros no tenemos más fuerza para controlar a ellos. Entonces quieren buscar la forma de dividir [nos] para destruir todo. A mí me gustaría saber, ahora que salió el informe de admisibilidad, que nos ayudó mucho. Nos gustaría escuchar si la Comisión tiene interés de seguir. ¿Cómo se puede seguir? Nosotros no sabemos. La Comisión tiene que saber cómo se sigue. Si hay algún otro informe o si la denuncia tiene que llegar a la corte. Nos gustaría que la Comisión apure eso. Nosotros no queremos decir que estamos muy en contra con el gobierno. ¿Para qué vamos a estar en contra?, si es el gobierno nuestro. El gobierno de la provincia dice que el gobierno nacional no tiene nada que ver, que no puede intervenir. Y nosotros decimos, ¿cómo?, nosotros votamos también para presidente. Entonces el presidente es responsable

Implicancias del rol de la CIDH

El caso planteado invita a hacer una evaluación del rol que ha tenido la CIDH¹⁸. Necesariamente, cualquier balance debe partir del hecho de que los demandantes acuden al SIDH provistos de una cuota considerable de impotencia y frustración, pero con algo de esperanza. Esta esperanza estaba cifrada en la suposición de que un organismo ajeno a las presiones de los grupos de poder nacionales no tendría compromisos políticos, por lo cual, genuinamente, creían que sus integrantes (los Comisionados) tendrían libertad para actuar. Así, podrían advertir claramente la violación denunciada, confiando en que alguien, allá lejos y desde afuera, pudiese hacer justicia con su reclamo.

Cabe tener presente que estas percepciones tanto como las necesidades de los demandantes gravitan a la hora de evaluar el trabajo con la CIDH. Este hecho no debe confundirse en el sentido de que la evaluación es una mera cuestión subjetiva cifrada en «estados de ánimo», porque existen también razones objetivas. Está claro que la razón de ser del SIDH es que exista una oportunidad de protección y defensa frente a derechos violados, cuando todas las puertas parecen haberse cerrado. Y así lo confirma la jurisprudencia disponible, a pesar de que si tomamos en cuenta los informes publicados por la CIDH, en algunos casos el SIDH funciona resolviendo casos y en otros no. La ambigüedad de resultados puede deberse a la incidencia de factores sociopolíticos exógenos, a contingencias históricas mundiales, a trayectorias particulares de los Estados contra los cuales se gira la denuncia, a gobiernos más o menos sensibles a soportar el bochorno de figurar en los informes de la CIDH como violador de los derechos humanos, entre otras razones. Más allá de lo apuntado, los procedimientos en el SIDH son complejos, largos, requieren de expertos, mediaciones y traducciones, a veces engorrosas y difíciles de comprender para la dirigencia indígena. Pero más aún, son difíciles de aceptar. Porque, aún cuando el SIDH es un recurso para la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas, funciona según reglas estrictas, y la mayoría de las veces, ligado a contextos políticos coyunturales. Por lo tanto, busca en primer lugar promover acuerdos negociados entre las partes, ya que ningún Estado parte de la OEA está dispuesto a aceptar la intromisión del nivel extraterritorial en sus asuntos internos.

En esta oportunidad, durante el desarrollo del proceso de solución amistosa, la actuación de la CIDH se limitó a acompañar pasivamente el reclamo,

¹⁸ Un análisis pormenorizado del rol de la CIDH en el caso fue realizado por CARRASCO y ZIMMERMAN (2006a), del cual aquí se presenta un resumen.

monitoreando los avances de las negociaciones en las audiencias y en las reuniones de trabajo celebradas. Desde el punto de vista formal, no corresponde esperar una actitud diferente de la CIDH en esta etapa, porque la solución amistosa es una negociación entre las partes, en virtud de lo cual su función consiste en acompañar el proceso para que no se arribe a un acuerdo violatorio de los derechos humanos. Pero lo sorprendente de este caso es que, mientras se desarrollaba el proceso amistoso, las comunidades indígenas se vieron obligadas a denunciar ante la CIDH al gobierno de Salta que, por acción u omisión, permitió la tala ilegal de madera por parte de terceros, el tendido de alambrados, la realización de mensuras y amojonamientos de parcelas de tierra; y al Estado argentino por la concesión de zonas para exploración de hidrocarburos autorizada por la Secretaría de Energía de la Nación y la construcción de rutas y otras obras en las tierras reclamadas. Frente a estas graves denuncias, la CIDH no reaccionó de manera palpable. Simplemente se limitó a transmitir la información al Estado – sin exigir luego la información correspondiente, cuando éste omitió contestar –, o bien se limitó a tomar nota de las mismas y agregarlas al expediente.

En varias oportunidades, se acordó que algún integrante de la CIDH acompañaría el desarrollo de las reuniones del Grupo de Trabajo y la Mesa Ampliada en Argentina. Esto ocurrió solamente en marzo de 2003, en la reunión realizada en Buenos Aires con el comisionado Robert K. Goldman. La participación del comisionado en esta ocasión resultó fundamental, pues su advertencia al gobierno de Salta de que la Corte IDH podría condenar al Estado Argentino permitió impulsar el proceso de negociación que se había estancado. Ello demuestra que, en alguna medida, cuando la CIDH asumió una actitud activa, sirvió para forzar la voluntad estatal en beneficio de las comunidades.

En otra ocasión, la intervención de la CIDH fue útil para acelerar el proceso e ir delineando un cierre. Considerando el tiempo transcurrido – más de cinco años desde la presentación de la denuncia y cuatro de negociaciones –, en una audiencia celebrada en Washington el 26 de octubre de 2004 las partes acordaron que era tiempo de discutir una propuesta concreta de entrega de tierras. En esa dirección, el Gobierno de Salta debía presentar, en el plazo de un mes, los criterios que sirvieran para diseñar una propuesta de distribución y entrega de las tierras de los lotes 55 y 14. Para la época de la reunión de trabajo en Buenos Aires con el comisionado Florentín Meléndez, el 17 de diciembre de 2004, la provincia había presentado unos criterios que resultaban totalmente ajenos a los estándares internacionales sobre el derecho a la propiedad comunitaria de las tierras indígenas, y a los compromisos contraídos durante las reuniones del proceso de solución amistosa generando, inevitablemente, la percepción de que tantos años de encuentros y debates habían sido en vano. Evaluando el estado de situación, en esta reunión el comisionado le advirtió al Estado Argentino que, de no arribarse a una solución del conflicto para el próximo período de sesiones, la CIDH daría por concluido el proceso de solución amistosa y continuaría con el trámite del

caso hasta su presentación en la Corte IDH. Esta presión del comisionado derivó en la presentación del gobierno de Salta, dos meses y medio después, de una «Propuesta de Distribución de las Tierras».

Con todo, en una actitud activa inusual, la CIDH concedió prórrogas a los peticionarios y al Estado Nacional para que efectuasen observaciones sobre la propuesta salteña. Esta intervención fue inusual porque no le corresponde a la CIDH conceder prórrogas, sino que éstas dependen, fundamentalmente, de la aceptación de las partes de la negociación; sin embargo demostró compromiso e interés en el caso acorde con la gravedad de la situación. Esta fue la última vez que adoptó una actitud decididamente emprendedora.

Después de que la provincia de Salta comunicara su decisión de quebrar las negociaciones y someter a un referéndum popular el destino de las tierras indígenas, la actitud de la CIDH comenzó a debilitarse. El 8 de abril de 2005 las comunidades efectuaron una presentación a la CIDH en la que le solicitaron que requiriera al Estado argentino que «manifieste expresamente cuál será su posición en relación con el financiamiento necesario para concretar la distribución de las tierras, especificando si aportará recursos propios y/o buscará financiamiento» y «aclare si la propuesta definitiva presentada por el gobierno de Salta es también la propuesta definitiva de parte del Estado Nacional». El 28 de abril siguiente, la CIDH acusó recibo de la presentación de las comunidades, pero jamás le requirió la información al Estado.

Más adelante, en virtud de la inminente realización del referéndum, de la persistencia de intrusiones de terceros en tierras comunitarias y del tendido de alambrados e implantación de mojones, además de las actividades promovidas por el gobierno provincial con el fin de debilitar y fragmentar la organización indígena – todos actos violatorios de los derechos de las comunidades –, éstas solicitaron a la CIDH que adopte medidas cautelares contra el Estado argentino, para que le ordene que se abstenga de realizar el referéndum y de realizar o permitir acciones que afecten la integridad del territorio reclamado o tiendan a dividir a las comunidades. Pese a la gravedad de la situación, el contexto de desprotección de las comunidades y la evidente vulneración de sus derechos, la CIDH no adoptó las medidas solicitadas. En su lugar, envió una nota al Estado argentino solicitándole información sobre las implicancias de la consulta popular en el cumplimiento de cualquier decisión que la CIDH pudiera adoptar en el marco de la tramitación de la petición, y sobre los mecanismos disponibles para implementarla. Además le advirtió que, tomando en cuenta la duración del proceso amistoso, la CIDH podría continuar con la tramitación de la denuncia y considerar la aplicación del artículo 37(3) de su Reglamento¹⁹, es decir, resolver en un mismo informe

¹⁹ El artículo 37.3 del Reglamento de la Comisión expresa: «En circunstancias excepcionales, y luego de haber solicitado información a las partes de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 30 del presente Reglamento, la Comisión podrá abrir el caso pero diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta

sobre la admisibilidad²⁰ de la petición y sobre el fondo²¹. Esta última advertencia, si bien fue considerada en su momento como una señal de apoyo de la CIDH a las comunidades, lamentablemente no trascendió más allá de eso, de ser una advertencia²².

Aún cuando las comunidades enviaron, una y otra vez, información a la CIDH comunicando las acciones del gobierno en contra de ellas, la lectura que ésta hizo del avance del proceso estuvo bastante alejada de la realidad. Aprovechando su estada en Buenos Aires, y a raíz de un pedido telefónico que le efectuara el propio gobernador de la provincia de Salta, durante la tercera semana de septiembre el Comisionado para la Argentina mantuvo reuniones informales – por separado – con las partes. En la reunión con los representantes de las comunidades y sus asesores, el Comisionado insistió en acercar nuevamente a las partes, exponiendo su visión en el sentido de que el quiebre del proceso de negociación se había producido «por problemas de comunicación». A juicio del Comisionado, el caso «estaba muy cerca de encontrar una solución», en virtud de lo cual solicitó a los indígenas un «último esfuerzo» para mantener una reunión, ahora directamente, con el gobernador. La reunión entre los peticionarios y el gobernador fracasó porque, una vez más, el ejecutivo provincial no quiso cumplir con los requerimientos de las comunidades.

A seis meses de esos acontecimientos, las comunidades le solicitaron a la Comisión, en dos ocasiones, que asumiera un rol activo en el proceso internacional, que adoptara medidas urgentes en defensa de sus derechos y continuara con el trámite de la petición, tal como ella misma se había comprometido. La índole de las respuestas que las comunidades recibieron de la CIDH no se adecuaron en lo más mínimo al enérgico tono de los pedidos. En el primer caso, recibieron una comunicación según la cual se «incorporó la información al expediente» y, en el segundo caso, más de dos meses después de la presentación, la CIDH respondió que había transmitido el pedido al Estado argentino para que expresara su opinión al respecto.

En relación con el referéndum, la CIDH no solo no adoptó medida de protección alguna, sino que tampoco dio señales concretas de continuar con el trámite de la petición. Tampoco dio curso a un pedido de audiencia formulado por las comunidades para el período de sesiones del mes de marzo de 2006.

De la descripción efectuada, surge que la CIDH ha tenido un rol preponderantemente pasivo a lo largo de este proceso. Fue más bien un espectador que esperó que la solución se generara espontáneamente desde las contra-partes, sin necesidad de intervención alguna de su parte. Si bien como hemos mencionado la CIDH se desempeña como un observador encargado de monitorear avances durante los procesos de solución amistosa, lo cierto es que las pocas veces que asumió una actitud más activa consiguió impulsar el proceso y, de algún modo, condicionar el avance de las violaciones a los derechos de las comunidades. En sentido inverso, las expresas omisiones que ha demostrado ayudaron a fortalecer la posición del Estado y debilitaron a la organización indígena.

En tales circunstancias, sorprendió que en octubre de ese año 2006 dictara su Informe de Admisibilidad.

No obstante su actitud pasiva continuaría después, lo que motivó la requisitoria del dirigente de *Lhaka Honhat* en 2008 ante la inexplicable tardanza de la CIDH en dar continuidad al trámite para llevar el caso ante la Corte IDH.

Asesorías, ONGs, cooperantes: una cadena de mediaciones

La lucha indígena ha estado acompañada por numerosos actores ajenos al conflicto: voluntarios circunstanciales, ONGs nacionales e internacionales, profesores universitarios, agencias de cooperación económica, entre otros. Algunos de ellos crecieron y se consolidaron en su rol de asesores, posicionándose como parte del conflicto con influencia diferencial en el proceso. Otros se alejaron, pero todos, sin duda alguna, contribuyeron con el reclamo indígena dejando en él su marca. Me ocuparé aquí, con mayor detalle, tan sólo de tres de estos colaboradores: de la fundación Acompañamiento Social de la Iglesia Anglicana de la Diócesis del Norte Argentino (ASOCIANA) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), por ser los asesores directamente implicados en el proceso legal; y de la Universidad Nacional de Salta, por su colaboración en la creación de una autoimagen valiosa de los cazadores-recolectores.

El equipo que realizó el relevamiento de etnónimos, como vimos, estuvo conformado por dos antropólogos – ingleses ambos –, una trabajadora social y un agrimensor salteño los dos, y un teólogo-antropólogo por vocación, con experiencia en el trabajo de acompañamiento a comunidades indígenas en el oeste formoseño (CARRASCO y BRIONES 1996, CARRASCO 2009). El trabajo de este grupo fue central en la generación de la organización indígena: no sólo colaboró en la elaboración de documentos, sino que también promovió en el grupo heterogéneo de autoridades comunitarias la necesidad de aliarse a fin de consolidar una fuerza política emergente con la cual hacer frente a los proyectos gubernamentales. El pedido presentado en 1991, con base en el relevamiento y el marco jurídico vigente, fue elaborado con asistencia

el debate y decisión sobre el fondo. La apertura del caso se efectuará mediante una comunicación escrita a ambas partes».

²⁰ En el informe de admisibilidad, la CIDH verifica si la petición cumple con los requisitos para iniciar el trámite de denuncia internacional; entre otros, por ejemplo, si se han agotado los recursos en el ámbito interno del Estado, si existe una denuncia similar pendiente de resolución en otro órgano internacional y si se ha cumplido con el plazo legal de seis meses posteriores a la última resolución en ámbito nacional.

²¹ En el informe de fondo, la CIDH decide si el Estado ha cometido las violaciones alegadas por la parte denunciante y, en su caso, efectúa recomendaciones.

²² La notificación de la respuesta del Estado se recibió el 15 de septiembre de 2005. En su respuesta, el Estado efectuó sendas apreciaciones sobre los temas que consideró de su interés, pero no respondió expresamente a los requerimientos de la CIDH.

de uno de estos antropólogos y el asesoramiento de la trabajadora social, quien había vivido algunos años en las comunidades y hablaba perfectamente el idioma wichí. Ambos son miembros de la iglesia anglicana argentina²³, y continúan actualmente asesorando a la *Lhaka Honhat*. En el inicio contaron con el respaldo de su iglesia para estas actividades, como también con su apoyo en cuanto a infraestructura y vehículos que fue necesario poner a disposición para la organización y movilización indígena. No fueron menores, en este sentido, los contactos con personas influyentes del poder local, con la comunidad anglicana de Londres, y sobre todo con cooperantes extranjeros para el sostenimiento de su tarea de acompañamiento.

Hay que decir también que, para la diócesis del norte, fue vital el acompañamiento brindado a las comunidades por el antropólogo inglés y su esposa, la trabajadora social salteña. En apenas una década, la primera amplió de manera considerable sus actividades en el campo social y pastoral. Especialmente en relación al trabajo con indígenas, la Diócesis del Norte evidenció un crecimiento exponencial notable, creando en consecuencia, una ONG, ASOCIANA, con la cual sostener económicamente sus actividades.

Se crearon varios programas de trabajo con indígenas, para lo cual fue necesario contratar personal y gestionar financiamiento *ad hoc*: entre ellos, la traducción de la Biblia al idioma *iyojwaja* (financiado desde la iglesia de Inglaterra), un servicio social y de salud (con idéntico financiamiento), educación bilingüe (financiamientos de distintas fuentes), y tierras. Se debieron abrir varias oficinas locales: en Santa Victoria Este, donde residen los asesores/acompañantes de terreno; también en Salta y en Tartagal. Su personal es variable, según los programas, y de acuerdo a los proyectos que se llevan adelante, habiendo llegado a veces a las 12-15 personas. El mantenimiento de esta estructura de trabajo y personal requiere un financiamiento permanente importante. De lo contrario, las actividades con los indígenas serían tan impensables, como el sostén burocrático de la estructura misional y su actividad pastoral. Para el trabajo en relación con el reclamo de tierras en los lotes 55 y 14, ASOCIANA cuenta con financiamiento de Misericordia (Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica de Alemania) y Pan Para El Mundo (Agencia de Cooperación con el Desarrollo de las Iglesias Evangélicas de Alemania); los mismos que financian el trabajo con los pobladores criollos en la zona del reclamo.

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), asesor legal de las comunidades desde la presentación de la denuncia internacional, es un organismo de derechos humanos que nació en 1979 con actividades vinculadas a visitas *in loco* realizadas por la CIDH para constatar la situación de terrorismo de estado durante la dictadura militar entre 1976-1983. En los primeros años de vida de la democracia recuperada, el CELS trabajó en la asistencia a las víctimas de la dictadura y en la obtención de justicia, colaboró con la Comisión Nacional de Desaparición de Personas (CONADEP), y apoyó a la fiscalía en el Juicio a las Juntas Militares. Más adelante debió redefinir sus prioridades de trabajo, creando una nueva agenda de derechos humanos vulnerados en democracia. Como el Programa de Apoyo Jurídico para atender

demandas vinculadas al derecho a la vivienda, a la salud, el derecho de los inmigrantes y la resistencia a los desalojos. A partir de 1998, se incluyó bajo este programa el litigio del caso *Lhaka Honhat*.

No siendo el CELS una organización indigenista, y no habiendo en el país otros casos de pueblos indígenas planteados ante la CIDH, patrocinar a *Lhaka Honhat* ha sido un desafío, para la institución y los abogados que se fueron encargando del seguimiento del litigio. A diferencia de ASOCIANA, ellos no tenían otros referentes más que la antropóloga autora de este artículo, que podía contextualizar los hechos y simultáneamente brindarles información etnográfica acerca de los pueblos indígenas. El organismo, que había construido su perfil en torno a la defensa de los derechos humanos violados en la dictadura, poco podía aportarles al respecto. De modo que fueron los sucesivos viajes y los intercambios con los caciques en las reuniones lo que permitió una comprensión directa de los problemas, y una discusión abierta de las estrategias que se podían implementar. En comparación con ASOCIANA, la distancia con la situación del conflicto y la ausencia de un objetivo evangelizador le aportaron al CELS una mirada menos paternalista.

La Universidad Nacional de Salta tuvo un rol destacado como integrante de la Comisión Asesora Honoraria (1993-95). Dos antropólogos de esta Casa de Estudios elaboraron una propuesta que se presentó como alternativa al proyecto oficial ante esta Comisión. En ella proponían la creación de dos áreas territoriales: una indígena y otra criolla, separadas entre sí por una zona de reserva ecológica, fundada en el criterio ecológico de «exclusión competitiva»²⁴ y en las

²³ La iglesia anglicana instaló sus primeras misiones en la provincia de Salta en 1926, pero recién en 1940 en los lotes 55 y 14. Una mayoría de los indígenas han sido evangelizados y hoy se llaman a sí mismos «creyentes». Prácticamente en cada comunidad existe una iglesia anglicana y hay varios pastores. La iglesia tiene una oficina en la ciudad de Salta y un albergue para recibir a indígenas que viajan desde las comunidades rurales para realizar trámites o recibir asistencia médica en esta ciudad. Allí reside el obispo de la Diócesis del Norte, que tiene su asiento en la ciudad de Ingeniero Juárez en la provincia de Formosa, colindante con los lotes 55 y 14. Acerca del trabajo de la iglesia anglicana en la zona, se puede consultar CARRASCO (2009).

²⁴ «La principal oposición entre ambos grupos poblacionales no radica en un enfrentamiento étnico, sino en formas antagónicas de explotación de ambiente – en términos ecológicos, en una exclusión competitiva – se traduce a nivel político en un enfrentamiento que agudiza diferencias étnicas originadas en los procesos colonizadores del pasado. La gravedad de la exclusión competitiva radica en que, si ambos grupos no encuentran la forma de ocupar nichos diferentes, uno de ellos tenderá a desplazar o eliminar al otro como grupo, en forma violenta o paulatina. Sólo podrá quedar una de ambas poblaciones ecológicas. Pero tales poblaciones ecológicas no se oponen, como los rótulos las exhiben en tanto «criollos» vs «aborígenes», sino que se trata del antagonismo entre poblaciones que viven de explotar irracionalmente el monte (vacunos y tala de árboles) y poblaciones que lo explotan acorde a sus ritmos de recuperación natural. Precizando este tipo de relaciones desde el punto de vista

particularidades de la cultura cazadora-recolectora que hacen que sea imposible la convivencia en un mismo espacio físico de estos grupos, porque las actividades que desarrollan son antagónicas y los excluyen. Por su procedencia académica, la propuesta conllevó un respaldo importante para el fortalecimiento de la organización dando, a la vez, argumentos para que la dirigencia pudiera discutir con los funcionarios en las mesas de negociación. Subsidiariamente, el énfasis – resaltado por los antropólogos en la propuesta – del modo de vida cazador-recolector reanimó una autoimagen indígena que había sido estigmatizada por años. Así, el reconocimiento que se hizo de los valores indígenas en cuanto a su relación con la tierra y la defensa de los recursos naturales les devolvió una mirada sobre sí mismos que los dignificaba.

No menos importante por cierto, es preciso destacar cuáles han sido las principales fuentes de financiamiento para que la organización y movilización de *Lhaka Honhat* llevara a cabo el reclamo. Survival International es una ONG inglesa, fundada en 1969, con oficinas en Londres y delegaciones en España, Italia y Francia. Según su propia declaración de principios, no acepta dinero de ningún gobierno nacional ni de compañías que violen los derechos de los pueblos indígenas. Su colaboración en este caso ha sido el sostenimiento del equipo de relevamiento de topónimos y la realización de campañas a favor del reclamo. El Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), es una ONG creada en 1967 por un grupo de antropólogos sensibilizados por el etnocidio del pueblo Aché en Paraguay; tiene su sede en Copenhague, Dinamarca. Brindó apoyo económico a ASOCIANA para la realización del relevamiento del territorio en base a los sitios de uso tradicional; realizó campañas de prensa y publicaciones para difundir el reclamo. Y brindó apoyo directo a *Lhaka Honhat* para que ésta pudiera manejar sus proyectos en forma autónoma.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de su Programa de Atención a la Población Vulnerable, en su Componente de Indígenas ha sido fuente de financiamiento para la realización de varios proyectos que *Lhaka Honhat* planteó como prioritarios: construcción de viviendas, mejoramiento del sistema de comunicación por radio entre las comunidades, ampliación de la oficina, compra de vehículos (tractor, camioneta), financiamiento de los viajes de sus dirigentes y realización de reuniones del Consejo General de Caciques. La administración de estos proyectos como otros financiados por otras organizaciones internacionales y organismos nacionales estuvo a cargo de la Fundación ASOCIANA.

Reflexiones finales: condicionamientos, riesgos y desafíos

Como sabemos, todos los procesos de lucha se llevan adelante en escenarios complejos, donde una multitud de actores presenta sus puntos de vista, discute estrategias, sugiere metodologías. En suma, cada uno provee, desde su posición, una versión acerca del conflicto. Un componente indispensable de los procesos de lucha política es, justamente,

esta diversidad de miradas y voces, lo que permite completar diagnósticos de situaciones, enriquece al grupo con información que se renueva permanentemente, ofrece la posibilidad de distanciarse afectivamente del conflicto, entre otras ventajas.

En casos de lucha política de pueblos indígenas, para ir directamente al análisis de las implicancias de la internacionalización del reclamo de *Lhaka Honhat*, se hacen también visibles condicionamientos y desafíos. El primero, aunque no el principal, es la dependencia económica. Los cazadores-recolectores del Gran Chaco no poseen recursos monetarios suficientes para financiar un proceso de lucha que supone viajes de los jefes de las aldeas que componen la organización, desde distintos puntos del territorio²⁵, para analizar la situación y adoptar decisiones. El Consejo de Caciques de *Lhaka Honhat* se reúne cada dos meses. Esto significa que se deben contratar camiones para su traslado al lugar de reunión; proveer alimento para más de cien personas durante dos días; preparar materiales a ser fotocopiados y distribuidos entre los asistentes, entre otros gastos²⁶. En el transcurso del proceso de solución amistosa, se hicieron más de treinta reuniones en las ciudades de Salta y Buenos Aires, hacia donde debieron trasladarse los representantes que, en algunas oportunidades, llegaron a cuarenta personas. Los dirigentes viajan continuamente a la ciudad de Tartagal, Salta y Buenos Aires también para reunirse con funcionarios y asesores²⁷.

¿Cómo pudo, entonces, *Lhaka Honhat* llevar su caso ante la CIDH y mantener durante cinco años una negociación amistosa? Del financiamiento en el territorio se ha ocupado ASOCIANA, con los apoyos provistos por sus cooperantes extranjeros y nacionales. Sus empleados en el terreno, se encargan de la compra de alimentos a granel en la ciudad de Tartagal, del contrato de camiones para los viajes, de la producción de materiales y documentos técnicos. Con sus camionetas proveen la leña que se necesita para cocinar y calentarse; también hacen traslados de gentes de un lugar a otro. En suma, son el grupo que piensa y provee toda la logística para el funcionamiento de la organización.

ecológico, el aborigen es un "consumidor primario," con muy bajo impacto ambiental y un casi completo retorno al ecosistema, mientras que los pastores actúan en gran manera como "consumidores secundarios" utilizando convertidores de energía muy poco eficientes, como el ganado. Además, con el agravante de que sus productos, en gran parte, no retornan al ambiente, siendo exportados del ecosistema. Podemos encontrar criollos y aborígenes en ambas formas de explotación, si bien el peso relativo de cada etnia es diferente.» (SARAVIA TOLEDO 1997:100 –101)

²⁵ El territorio tiene, una extensión de 530'000 hectáreas, allí se asientan hoy 50 aldeas. La distancia máxima entre aldeas es de 100 kilómetros y la mínima de 7 kilómetros.

²⁶ Cuando la ausencia del hogar es mayor a dos días, los jefes reciben un viático mínimo para que sus familias puedan proveerse de alimento mientras ellos están afuera.

²⁷ Tartagal está a una distancia de 150 km desde el municipio de Santa Victoria Este, Salta a 350 km y Buenos Aires a 2'000 km.

IWGIA ensayó en tres oportunidades que fuera la propia organización indígena quien administrara sus recursos. Estos intentos fueron sin éxito, por una parte, debido a las dificultades de la dirigencia para rendir adecuadamente el uso de los fondos y, por la otra, a causa de las demandas que recibía esta dirigencia de diferentes caciques quienes consideraban que si ese dinero había sido recibido para apoyar a la organización, correspondía que se usara para fines particulares²⁸. Muchos años de relaciones paternalistas son una limitante demasiado difícil de hacer a un lado. Para evitar los problemas de rendición de fondos, ASOCIANA insistió varias veces ante IWGIA en hacerse cargo de la administración de los recursos de *Lhaka Honhat*, como lo había hecho en oportunidad de realizarse el mapeo georeferenciado de los sitios de uso tradicional, y como lo había hecho con los aportes del BID e INAI; pero ello no fue aceptado por IWGIA.

Pero además, tramitar un caso indígena en el SIDH requiere contar con especialistas. Como se ha visto, el SIDH es una instancia valiosa desde el punto de vista del desarrollo evolutivo del derecho; es el espacio de profesionales altamente capacitados, informados en el día a día de los casos y resoluciones de la CIDH y la Corte IDH, que conocen en detalle la jurisprudencia producida, y que están atentos a las modificaciones que se van produciendo en los reglamentos y procedimientos que regulan su funcionamiento. Simultáneamente estos profesionales deben tener una mirada y contacto permanente con las cuestiones indígenas; deben estar informados de lo que acontece en otras instancias internacionales con mandato específico sobre asuntos indígenas; esto es, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas y el Mecanismo de Expertos (y Expertas) sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Este profesionalismo no debería suprimir el mantenimiento de un diálogo fluido con la dirigencia, puesto que los abogados precisan interiorizarse del curso que los peticionarios desean dar al proceso, porque más allá de cualquier estrategia judicial, debe priorizarse la voluntad de estos últimos. Muchas veces, el profesionalismo y el deseo de obtener ventajas jurídicas pueden llevar a que el «caso» adquiera cierta independencia de la víctima de la violación, como si ocurriera por fuera de la situación concreta en que ésta se encuentra. Quiero decir que, muchas veces, para lograr ventajas o victorias jurídicas, «el caso» corre el riesgo de convertirse en un objeto abstracto, en una cuestión puramente conceptual.

Ello se advierte con claridad cuando los abogados se reúnen con los indígenas para analizar la marcha del proceso. Más allá de la diferencia de léxicos, lo que preocupa a los primeros es cómo argumentar en tiempo y forma. Se ven presionados por los plazos legales y, en consecuencia, pasan por alto muchas veces los discursos de la dirigencia, porque son largos, porque sus argumentos se dan en forma circular, porque emplean metáforas para presentar los significados que desean transmitirles. Algo similar ocurre con los procedimientos internacionales, tanto a nivel del SIDH como de los mismos Comisionados.

Lo que cuenta son los plazos que regulan los procedimientos legales. Las audiencias son de una hora y todas las partes deben ser escuchadas: el Estado, los peticionarios y sus abogados. La dirigencia se queja porque sólo se les otorgan 15 minutos para hablar. Esta situación hace que muchas veces los abogados, entrenados en los tiempos de la Comisión, se anticipen hablando por los indígenas – algo que no ocurría en las reuniones a nivel local o nacional, en donde la dirigencia adoptaba una actitud más autónoma. Con esto quiero decir que las instancias internacionales son más el escenario de una lucha entre expertos, en tanto el ámbito doméstico se presenta como un espacio más favorable para que los indígenas puedan ejercer una participación con mayor margen de autonomía.

En cada etapa del reclamo, las comunidades y organizaciones se enfrentan a condicionamientos y riesgos de diverso calibre, pero el mayor desafío es la búsqueda de la autonomía. *Lhaka Honhat* ha mostrado una enorme plasticidad para mantener sus objetivos de titulación del territorio unificado, adoptando estrategias acorde a los cambiantes contextos²⁹. Y, sin embargo, esta ductilidad también puede operar en su contra, si no se advierte y explicita a cada paso que es ella y sólo ella la conductora de la lucha política, en tanto los demás actores son sus colaboradores. En este sentido, el mayor desafío de los dirigentes indígenas es no dejar que la influencia de la asesoría técnica y legal eclipse o sustituya otras propuestas, surgidas de la trayectoria que la organización misma ha adquirido en el escenario político nacional. Conservar por tanto el control político de la lucha es otro desafío mayor, incluso si para ello debe enfrentar a sus asesores o aún equivocarse en las decisiones que adopta.

²⁸ El argumento de estos caciques era que si el dinero había sido recibido para la organización, y ellos son la organización, entonces podía ser usado para fines particulares, por ejemplo, un viaje con la familia para realizar trámites en la ciudad de Tartagal, o para la compra de medicamentos, o para pagar deudas contraídas por ellos por la compra de utensilios, herramientas, etc. Otras veces las demandas eran por viáticos cuando debían viajar por el tema de las tierras, sea a Santa Victoria Este, Tartagal o Salta. Muchas veces estas últimas demandas se satisfacían con la entrega de alimentos (yerba mate, azúcar, harina).

²⁹ En cierta etapa del proceso, la dirigencia hizo un cambio estratégico en su discurso para continuar con la negociación; condicionaron el lenguaje que usaban en las reuniones amistosas, para no promover reacciones fundadas en una supuesta comprensión errónea del pedido indígena. Haciendo gala de su flexibilidad para adaptarse a circunstancias sociales cambiantes, evitaban usar palabras que pudieran irritar a los funcionarios, y a algunos vecinos criollos. Así, siguiendo el consejo de los asesores técnicos de ambos grupos poblacionales, cambiaron «territorio» por «ocupación tradicional» y, más tarde, también dejaron caer este último término para hablar sólo de un aséptico «sitio de uso». No sólo la frase título único era objetada; palabras tales como territorio, costumbres, tradición, usos tradicionales, costumbre ancestral, eran motivo de disputas interminables, por lo cual los dirigentes decidieron, evitarlas, cambiándolas por otras. Mientras tanto, mantenían los vocablos originarios, con los cuales se sentían más confortables, para el debate interno.

Otro reto que gira también en torno a la cuestión de conservar autonomía es la autogestión de los recursos destinados a la lucha. Algo bastante complejo por cierto, debido a que son las ONGs que trabajan con indígenas quienes poseen el conocimiento técnico para elaborar solicitudes de fondos, manejan el idioma de la promoción al desarrollo, y tienen los contactos. Son ellas mismas además las que precisan de los recursos que el trabajo con pueblos indígenas puede proveer para su propia supervivencia, de modo de poder mantener una estructura burocrática tanto de personal como de equipamiento, entre otras necesidades. Esto las lleva a entablar alianzas y relaciones con otras organizaciones, al margen de la organización indígena, lo cual puede comprometer el objetivo inicial de la dirigencia. Un riesgo asociado es que las comunidades y organizaciones indígenas terminen priorizando agendas, programas, y proyectos de las ONG, en desmedro de sus propósitos.

Otro riesgo es que los consultores externos, que sin duda son imprescindibles para gestionar recursos económicos de agencias de cooperación internacional, ejerzan el poder de ideólogos o conductores de los procesos de lucha. Las ONG, los asesores, y consultores no pueden convertirse en los colonizadores del presente. Sin perjuicio de sus buenas intenciones, el apoyo solidario de la cooperación internacional no debe alienar el ejercicio de las capacidades políticas de la dirigencia indígena.

De igual modo, tomando la perspectiva de los asesores, el mayor desafío para ellos es el de mantener su rol de colaboradores de los proyectos indígenas, evitando reemplazar con su protagonismo la participación de la dirigencia. Su contribución al proceso de lucha es importante, pero deben evitar el riesgo de asfixiar con su voluntarismo y tempos propios las iniciativas de las comunidades indígenas.

Con todo, la internacionalización de los reclamos indígenas ofrece algunos aspectos positivos. Aún cuando la dirigencia no se convierta en experta de los procedimientos, la experiencia de interlocución con funcionarios estatales y extraterritoriales colabora en su profesionalización. Los representantes de *Lhaka Honhat* y los jefes de las aldeas que han participado de la solución amistosa tienen muy presente el papel de la instancia internacional y lo utilizan al momento de reclamar la satisfacción de sus derechos en otros contextos. La eficacia de este conocimiento está muy mediada por la falta de cumplimiento del Estado, por lo que al momento de analizar comparativamente las instancias nacional e internacional lo hacen con una visión mucho más estratégica que esperanzadora de ver que ahí estaría la resolución de sus casos.

Estos jefes y dirigentes reconocen las dos instancias como niveles diferentes, y la valoración que dan a una y otra es la que corresponde a las experiencias que fueron adquiriendo. Saben de su valor, pero también saben, y muy bien, las limitaciones que tienen cada una. No tienen el conocimiento técnico de lo que es el SIDH, pero resulta interesante que son bastante conscientes de la diferencia entre su caso que está en instancia internacional y el de otras comunidades. Y lo usan en su discurso, aún cuando quizás no manejen tan minuciosamente el tema. Saben que

son «internacionales», por así decirlo. Y saben que el Estado tiene una obligación «diferente» con ellos.

Otro aspecto positivo del trabajo en instancias internacionales hace al fortalecimiento de las identidades indígenas. Por lo visto en el caso de *Lhaka Honhat*, el modo diferente de ser interpelados por Comisionados, así como el énfasis en el marco de reconocimiento de sus derechos específicos fortaleció su identidad cazadora-recolectora, a pesar de que esa identidad se volviese como un bumerang sobre ellos. Me refiero a que, por lo que se ha visto hasta acá, el gobierno salteño ha profundizado su política civilizadora, y el Estado argentino continúa desarrollando una política asistencial bajo el argumento de que los «indios son los más pobres entre los pobres.»

Ha sido dicho, pero vale la pena resaltarlo, que el SIDH, con todas sus dificultades, es una instancia válida para la búsqueda de justicia cuando ésta falla en instancias domésticas. Pero como los problemas se resuelven en el ámbito del Estado nacional, tal vez uno de los máximos riesgos sea pensar que la lucha jurídica es sustitutiva de la pelea política. El capítulo internacional abierto en el caso de *Lhaka Honhat* respaldó a su dirigencia, pero una excesiva confianza en la resolución del conflicto por la vía internacional ha conspirado en contra de la organización, la cual corre el grave riesgo de dejar la lucha exclusivamente en manos de los expertos que no son los directamente afectados.

Por otro lado, ¿cómo explicar el giro dado por el dirigente de la organización a su regreso de la reunión con la CIDH? ¿Por qué accede a firmar una solicitada junto a quienes disputan el territorio con las comunidades? ¿Por qué avala con su firma un procedimiento que brinda certeza a la demanda, no propia, sino a la de sus adversarios? ¿Por qué subordinar la preexistencia étnica y cultural al derecho universal del ciudadano? ¿Por qué no enfatizar la preferencia del derecho indígena? Su actitud es, indudablemente, una respuesta estratégica en persecución del objetivo de obtener la titularidad del área de ocupación tradicional; los márgenes de maniobra de que dispone son fijados por el gobierno salteño, y se acomoda a ellos con una conducta, en apariencia, cuestionable; que sin embargo, le permite mantener su rol de negociador en un escenario cada vez más complejo, mientras aguarda la respuesta final del SIDH.

Bibliografía

CARRASCO Morita

2009 *Historias, organización y lucha por el territorio en el Chaco argentino.*- Buenos Aires: IWGIA.

CARRASCO Morita y Claudia BRIONES

1996 *La tierra que nos quitaron: reclamos indígenas en Argentina.*- Buenos Aires: IWGIA y *Lhaka Honhat* [Documento N° 18]

CARRASCO Morita y Silvina ZIMMERMAN

2006a «*Lhaka Honhat* a siete años de la denuncia ante la CIDH».- *Asuntos Indígenas* 1: 14-22.2006b *Argentina: el caso Lhaka Honhat.*- Buenos Aires: CELS-IWGIA [Informe IWGIA 1].

CEJIL – Centro por la Justicia y el Derecho Internacional

2004 *Los derechos humanos en el sistema interamericano: compilación de instrumentos.*- San José, Costa Rica: Fundación CEJIL Mesoamérica.

PALMER John

2005 *La buena voluntad wichí: una espiritualidad indígena.*- Formosa: Grupo de Trabajo Ruta 81.

SARAVIA TOLEDO Carlos

1997 *Una propuesta de distribución de tierras en el lote fiscal 55.*- Ciudad de Salta: Informe técnico elaborado por el consultor a pedido del gobierno de Salta [m.i.].**Abstract**

Based on the experience of processing a case of violation of indigenous territorial rights in the Argentine Chaco region before the Inter-American Human Rights Commission, this article offers an analysis of the repercussions that the case is producing within the indigenous organization. It outlines some of the conditioning factors and risks that occur with the work of cooperation with NGOs and legal assessors, the links that exist between these collaborators and the agencies of economic cooperation, and also the way in which these links impact upon indigenous autonomy. The research also seeks to provide an initial contribution to the debate around the value of turning to the Inter-American Human Rights System when the judicial resources of the country in which the indigenous people concerned live have been exhausted.

Resumo

A partir da experiência atual no tratamento de um caso de violação de direitos territoriais indígenas na região do Chaco argentino, perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, debatem-se as implicações que isso produz na organização indígena. Se assinalam alguns condicionamentos e riscos que surgem do trabalho de cooperação com as ONG e assessorias legais; as ligações que existem entre esses colaboradores e as agências de cooperação econômica, mas também o modo em que essas ligações impactam sobre a autonomia indígena. Este trabalho pretende também ser uma contribuição inicial ao debate sobre o valor de acudir ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos quando foram esgotados os recursos legais no país onde residem as populações indígenas.