

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS¹

CASO COMUNIDADES INDÍGENAS MIEMBROS DE LA ASOCIACIÓN LHAKA HONHAT (NUESTRA TIERRA) VS. ARGENTINA

SENTENCIA DE 6 DE FEBRERO DE 2020
(Fondo, Reparaciones y Costas)

RESUMEN OFICIAL EMITIDO POR LA CORTE INTERAMERICANA

El 6 de febrero de 2020 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte" o "Tribunal") dictó una Sentencia, mediante la cual declaró la responsabilidad internacional de la República Argentina por la violación de distintos derechos de 132 comunidades indígenas que habitan los lotes identificados con las matrículas catastrales 175 y 5557 del Departamento Rivadavia, de la Provincia de Salta, antes conocidos como "lotes fiscales 14 y 55".

La Corte determinó que el Estado violó el derecho de propiedad comunitaria. Además, determinó que el Estado violó los derechos a la identidad cultural, a un medio ambiente sano, a la alimentación adecuada y al agua, a causa de la falta de efectividad de medidas estatales para detener actividades que resultaron lesivas de los mismos.

Dado lo anterior, el Tribunal concluyó que Argentina violó, en relación con su obligación de respetar y garantizar los derechos establecida en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "Convención" o "Convención Americana"), las siguientes disposiciones del mismo tratado: (i) el artículo 21, que reconoce el derecho de propiedad, en relación con los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, receptados en los artículos 8.1 y 25.1 y la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno mandada en el artículo 2; (ii) el citado artículo 21 y los derechos políticos, establecidos en el artículo 23.1; (iii) el artículo 26, que recoge derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y (iv) el artículos 8.1, por la demora en la resolución de una causa judicial.

Por otro lado, la Corte consideró que el Estado no es responsable por la violación al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica ni de las libertades de pensamiento y de expresión, de asociación, y de circulación y de residencia, conforme establecen los artículos 3, 13, 16 y 22.1 de la Convención.

El Tribunal ordenó al Estado la adopción de diversas medidas de reparación.

I. Consideraciones previas

Previo al examen de fondo sobre el caso, la Corte advirtió que el mismo involucraba comunidades indígenas cuyo número había ido variando con el tiempo. Esto, a partir del proceso denominado "fisión-fusión", propio de su estructura social ancestral. Por eso, aunque el Informe de Fondo, emitido el 26 de enero de 2012 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, indicó un número menor, consideró que debía examinar el caso respecto a las 132 comunidades indígenas que habitan los lotes 14 y 55.

¹ Integrada por los siguientes jueces: Elizabeth Odio Benito, Presidenta; L. Patricio Pazmiño Freire, Vicepresidente; Eduardo Vio Grossi; Humberto Antonio Sierra Porto; Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, y Ricardo Pérez Manrique. El Juez Eugenio Raúl Zaffaroni, de nacionalidad argentina, no participó en la tramitación del presente caso ni en la deliberación y firma de esta Sentencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19.1 y 19.2 del Reglamento de la Corte.

El Tribunal observó que los lotes indicados están habitados también por pobladores criollos. Dejó sentado que las personas o familias no indígenas no son parte en el proceso internacional y que no puede pronunciarse directamente sobre sus derechos. No obstante, notó que en un sentido material están involucrados en el conflicto sustantivo por la tierra. Por ello, entendió pertinente considerar su situación, en el marco de las pautas procesales que rigen la actuación de la Corte.

Por otra parte, rechazando un argumento estatal, el Tribunal determinó que era procedente examinar ciertos hechos supervinientes ocurridos después del 26 de enero de 2012 pero que guardaban que guardaban relación con el marco fáctico presentado en el Informe de Fondo.

II. Hechos

Los hechos del caso se refieren a un reclamo de comunidades indígenas pertenecientes a los pueblos Wichí (Mataco), Iyjwaja (Chorote), Komlek (Toba), Niwackle (Chulupí) y Tapy'y (Tapiete), de la propiedad de los lotes fiscales 14 y 55, colindantes y en conjunto abarcan un área aproximada de 643.000 hectáreas (ha). En la zona referida, que está dentro de la Provincia de Salta y limita con Paraguay y Bolivia, ha habido presencia de comunidades indígenas de modo constante, al menos desde antes de 1629. Además, la tierra fue ocupada, por personas criollas a partir de inicios del siglo XX.

El reclamo indígena fue formalizado en 1991. Durante los más de 28 años que han transcurrido desde entonces, la política estatal respecto a la propiedad indígena ha ido cambiando, y el Estado ha llevado a cabo distintas actuaciones en relación con la propiedad reclamada.

El 15 de diciembre de 1991, fue dictado el Decreto No. 2609/91 que estableció la obligación de Salta de unificar los lotes 14 y 55 y adjudicar una superficie sin subdivisiones, mediante título único de propiedad, a las comunidades indígenas.

Un año después, en diciembre de 1992, se conformó formalmente la "Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat" (en adelante "Lhaka Honhat"), integrada por personas de distintas comunidades indígenas, con la finalidad, entre otras, de obtener el título de propiedad de la tierra.

En 1993 el Estado creó una "Comisión Asesora", que en 1995 recomendó asignar dos terceras partes de la superficie de los lotes 14 y 55 a comunidades indígenas, lo que fue aceptado por tales comunidades.

En 1995 comenzó la construcción de un puente internacional. En septiembre de ese año el puente fue ocupado pacíficamente por comunidades indígenas. El entonces Gobernador de Salta se comprometió a emitir un Decreto que asegurara la adjudicación definitiva de la tierra. El puente fue finalizado en 1996, sin que previamente se desarrollara un proceso de consulta con las comunidades indígenas.

Pese a lo comprometido por el Gobernador, en 1999, por medio del Decreto 461, el Estado realizó adjudicaciones de fracciones del lote 55, otorgando parcelas a algunas comunidades e individuos allí asentados. Luego, en diciembre de 2000, la Provincia presentó una propuesta de adjudicación del lote 55, previendo la entrega de fracciones a cada comunidad. Esto fue rechazado por Lhaka Honhat porque el ofrecimiento no contemplaba el lote 14 ni la unidad del territorio, entre otros motivos. Durante los años siguientes, agentes estatales realizaron algunas tareas en el terreno, como mensuras y amojonamiento, pero no hubo avances en definiciones sobre la propiedad de la tierra. En 2007 la Corte de Justicia de Salta, a partir de

una acción de amparo presentada por Lhaka Honhat en marzo de 2000, resolvió dejar sin efecto el Decreto 461.

El 23 de octubre de 2005 Salta realizó un referéndum, en que los electores del Departamento Rivadavia fueron preguntados sobre si era su voluntad "que se entreguen las tierras correspondientes a los lotes 55 y 14 a sus actuales ocupantes". El "Sí" obtuvo el 98% de votos.

En una reunión de 14 de marzo de 2006 entre Lhaka Honhat y representantes de Salta, se acordó que correspondía reconocer a los pueblos indígenas 400.000 ha dentro de los lotes 14 y 55, en un título único. Al respecto, las comunidades indígenas redujeron su reclamo, que antes era de 530.000 ha. El mismo acuerdo fue alcanzado en octubre de 2007 entre Lhaka Honhat y la Organización de Familias Criollas. En el último mes indicado Salta adoptó el Decreto 2786/07, refrendando lo anterior. En octubre de 2008 Salta creó un "equipo técnico", integrado por la Unidad Ejecutora Provincial (UEP), que había sido creada en 2005 para ejecutar tareas relacionadas con la distribución de la tierra de los lotes señalados. En los años siguientes, hubo acciones y reuniones tendientes a lograr acuerdos entre comunidades indígenas y familias criollas sobre la adjudicación territorial.

El 25 de julio de 2012 Salta emitió el Decreto 2398/12, el cual dispuso "asignar, con destino a su posterior adjudicación", 243.000 ha de los lotes 14 y 55 para las familias criollas y 400.000 ha para las comunidades indígenas, "en propiedad comunitaria y bajo la modalidad de título que cada una de ellas determine".

El 29 de mayo de 2014 Salta emitió el Decreto 1498/14, mediante el cual reconocía y transfería la "propiedad comunitaria", a favor de 71 comunidades indígenas, de aproximadamente 400.000 ha de los lotes 14 y 55, y la "propiedad en condominio" de los mismos lotes a favor de múltiples familias criollas. El mismo decreto prevé que, a través de la UEP, se concreten los actos y trámites necesarios para la "determinación específica" del territorio y lotes que correspondan a comunidades indígenas y familias criollas.

Pese a lo anterior, la implementación de acciones relacionadas con el territorio indígena no ha concluido y sólo pocas familias criollas fueron trasladadas.

En el territorio reclamado, por otra parte, se han desarrollado actividades ilegales de tala, y las familias criollas desarrollan la ganadería e instalan alambrados. Esto ha generado una merma de recursos forestales y de biodiversidad. Lo anterior afectó la forma en que tradicionalmente las comunidades indígenas procuraban su acceso a agua y alimentos.

III. Fondo

Los aspectos de fondo del caso fueron analizados por la Corte en tres apartados de la Sentencia, en los cuales se determinaron violaciones a: 1) el derecho a la propiedad comunitaria, así como a otros derechos que presentaron relación con el mismo; 2) los derechos al medio ambiente sano, a la alimentación adecuada, al agua y a participar en la vida cultural, en particular en lo atinente a la identidad cultural, y 3) el derecho a las garantías judiciales, en relación con una acción judicial iniciada en el caso.

a. Derecho de propiedad comunitaria indígena

La Corte advirtió que en el caso no se hallaba en discusión el derecho de propiedad de las comunidades indígenas sobre el territorio ancestral, sino si la conducta estatal seguida le

había brindado seguridad jurídica adecuada y si había permitido el libre ejercicio y goce de ese derecho.

Al respecto, el Tribunal recordó que el derecho de propiedad, plasmado en el artículo 21 de la Convención, comprende, en relación con pueblos indígenas, la propiedad comunal de sus tierras. Señaló que la posesión tradicional de las mismas por parte de las comunidades indígenas debería bastar para el reconocimiento oficial de la propiedad. Dejó sentado que el Estado debe dar seguridad jurídica al derecho, dando un título jurídico que lo haga oponible ante las propias autoridades o a terceros y asegurando el goce pacífico de la propiedad, sin interferencia de externa de terceros. Asimismo, señaló que el derecho de propiedad comunitaria implica que las comunidades tengan participación efectiva, con base en procesos adecuados de consulta que sigan pautas determinadas, en la realización, por parte del Estado o de terceros, de actividades que puedan afectar la integridad de sus tierras y recursos naturales.

La Corte entendió que los Decretos 2786/07 y 1498/14 constituyeron actos de reconocimiento de la propiedad comunitaria sobre la tierra reclamada. Asimismo, valoró el proceso de acuerdos, relacionado con la propiedad, seguido en el caso a partir de 2007 entre las comunidades indígenas, organizaciones criollas y el Estado. Ello, por cuanto tiene potencialidad para permitir al Estado cumplir sus obligaciones y satisfacer los derechos implicados. Sobre el particular, resaltó que el Estado debe cumplir sus obligaciones respecto a las comunidades indígenas, pero al hacerlo debe observar también los derechos de la población criolla.

Pese a lo dicho, el Tribunal observó que no ha concluido el proceso para concretar la propiedad comunitaria. Luego de más de 28 años desde que se reclamara el reconocimiento de la propiedad, el mismo no ha sido garantizado plenamente. El territorio no ha sido titulado de forma adecuada, de modo de brindar seguridad jurídica, no se ha demarcado y subsiste la permanencia de terceros.

La Corte evaluó también que Argentina no cuenta con normativa adecuada para garantizar en forma suficiente el derecho de propiedad comunitaria. Eso hizo que las comunidades indígenas no contaran con una tutela efectiva de su derecho de propiedad. El Tribunal concluyó, entonces, que el Estado violó el derecho de propiedad comunitaria, en relación con el derecho a contar con procedimientos adecuados y con las obligaciones de garantizar los derechos y adoptar disposiciones de derecho interno, incumpliendo el artículo 21 de la Convención, en relación con sus artículos 8, 25, 1.1 y 2.

Por otro lado, la Corte notó la relevancia del puente internacional construido, que involucra el tránsito fronterizo y la política estatal respecto a las fronteras del país. El puente, pese a ello, se construyó sin procesos previos de consulta adecuados. Por eso, Argentina violó los derechos de propiedad y participación de las comunidades, incumpliendo los artículos 21 y 23 de la Convención en relación con el artículo 1.1 del tratado.

b. Derechos al medio ambiente sano, a la alimentación adecuada, al agua y a participar en la vida cultural

Por primera vez en un caso contencioso, la Corte analizó los derechos a un medio ambiente sano, a la alimentación adecuada, al agua y a la identidad cultural en forma autónoma a partir del artículo 26 de la Convención Americana.

El Tribunal consideró procedente examinar estos cuatro derechos en su interdependencia y de conformidad a sus especificidades respecto a pueblos indígenas. Entendió que la tala ilegal,

así como las actividades desarrolladas en el territorio por población criolla, puntualmente la ganadería e instalación de alambrados, afectaron bienes ambientales, incidiendo en el modo tradicional de alimentación de las comunidades indígenas y en su acceso al agua. Lo anterior alteró la forma de vida indígena, lesionando su identidad cultural pues si bien esta tiene carácter evolutivo y dinámico, las alteraciones a la forma de vida indígena en el caso no se basaron en una interferencia consentida. El Estado tuvo conocimiento de las actividades lesivas y adoptó distintas acciones, las cuales no han sido efectivas para detenerlas. Esta falta de efectividad se enmarca, además, en una situación en que Argentina no ha garantizado a las comunidades indígenas la posibilidad de determinar las actividades sobre su territorio. Por ello, el Estado violó el artículo 26 de la Convención Americana en relación con su artículo 1.1.

c. Garantías Judiciales

Por último, la Corte observó que, a partir del amparo presentado por Lhaka Honhat contra el Decreto 461/99 (y contra una Resolución), el 15 de junio de 2004 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dispuso que el Poder Judicial de Salta debía emitir una decisión y que, a pesar de eso, fue recién tres años después, el 8 de mayo de 2007, que la Corte de Justicia de Salta dejó sin efecto el Decreto y la Resolución. No se advirtió justificación para tal demora. Por ello el Estado violó la garantía judicial del plazo razonable. Por consiguiente incumplió el artículo 8.1 de la Convención, en relación con su artículo 1.1.

IV. Reparaciones

La Corte ordenó al Estado, como medidas de reparación, que con la mayor celeridad posible y en un plazo máximo de seis años:

- a) Concluya las acciones necesarias a fin de delimitar, demarcar y otorgar un título que reconozca la propiedad de las 132 comunidades indígenas sobre su territorio. El título debe ser único, es decir, uno para el conjunto de todas las comunidades y relativo a todo el territorio, sin perjuicio de los acuerdos de las comunidades sobre el uso del territorio común.
- b) Remueva del territorio indígena los alambrados y el ganado de pobladores criollos y concrete el traslado de la población criolla fuera de ese territorio, debiendo promover que ello sea voluntario, evitando desalojos compulsivos durante los primeros tres años y, en cualquier caso, procurando el efectivo resguardo de los derechos de la población criolla, lo que implica posibilitar el reasentamiento o acceso a tierras productivas con adecuada infraestructura predial.

Además, la Corte dispuso que su Sentencia constituye por sí misma una forma de reparación y ordenó también a Argentina: i) abstenerse de realizar actos, obras o emprendimientos sobre el territorio indígena o que puedan afectar su existencia, valor, uso o goce, sin la previa provisión de información a las comunidades indígenas víctimas, así como de la realización de consultas previas adecuadas, libres e informadas, de acuerdo a pautas señaladas en la Sentencia; ii) presentar a la Corte un estudio que identifique situaciones críticas de falta de acceso a agua potable o alimentación, formule un plan de acción para atender esas situaciones y comience su implementación; iii) elaborar, en un plazo máximo de un año, un estudio en el que establezca acciones que deben instrumentarse para la conservación de aguas y para evitar y remediar su contaminación; garantizar el acceso permanente a agua potable; evitar que continúe la pérdida o disminución de recursos forestales y procurar su recuperación, y posibilitar el acceso a alimentación nutricional y culturalmente adecuada; iv) crear un fondo de desarrollo comunitario e implementar su ejecución en un plazo no mayor a cuatro años; v) realizar, en un plazo máximo de seis meses, publicaciones de la Sentencia y su resumen oficial, así como actos de difusión de este último documento, inclusive por emisiones de radio,

en lenguas indígenas y en español; vi) adoptar, en un plazo razonable, las medidas legislativas y/o de otro carácter que fueren necesarias para dotar de seguridad jurídica al derecho de propiedad comunitaria indígena, previendo procedimientos específicos para tal fin; vii) pagar, en el plazo de seis meses, una suma de dinero, fijada en la Sentencia, por concepto de reintegro de gastos y costas; viii) rendir al Tribunal informes semestrales sobre las medidas de restitución del derecho de propiedad, y ix) informar a la Corte en el plazo de un año sobre las medidas adoptadas para cumplir con todas las medidas ordenadas en la misma.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos supervisará el cumplimiento íntegro de la Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la Sentencia.

El texto íntegro de la Sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:
http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf