

Reclamar lo propio: la lucha de las comunidades indígenas por la posesión legal de sus tierras

En Argentina el 2,9% de la población se reconoce como indígenas o descendientes de pueblos originarios, según el último Censo. Sin embargo, las comunidades enfrentan históricas dificultades o contiendas estructurales, que van desde la falta de acceso a servicios públicos, hasta garantías jurídicas efectivas. El caso de las comunidades agrupadas bajo Lhaka Honhat expone de manera efectiva estas problemáticas.

Las comunidades indígenas actualmente agrupadas bajo la asociación Lhaka Honhat habitan la zona norte de la provincia de Salta, Argentina [desde antes de 1629](#). Además, conviven con personas criollas que se instalaron en el territorio desde el siglo XX. Pese a que la parte del territorio que ocupaban se redujo drásticamente con el paso de los siglos, el reclamo principal de los pueblos radica en la propiedad de los lotes fiscales 14 y 55. Estos lotes, ubicados cerca de la frontera entre Argentina, Paraguay y Bolivia, abarcan 635.000 hectáreas en conjunto.



Los lotes fiscales 55 y 14 se encuentran en la provincia de Salta, cercano a la frontera con Bolivia y Paraguay. Crédito: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Los lotes 14 y 55 están habitados por 132 comunidades indígenas, que pertenecen a cinco pueblos principales: Wichí (Mataco), Iyjawaja (Chorote), Komlek (Toba), Niwackle (Chulupí) y Tapy'y (Tapiete). De todas maneras, como consecuencia de la sucesión ancestral que rige en los pueblos, que responde a un proceso llamado "fisión-fisión", el número de comunidades ha ido variando con el tiempo.

Como consecuencia de aquel primer reclamo en 1991, la provincia de Salta estableció un decreto provincial mediante el cual le otorgaba a las comunidades indígenas un título único de propiedad que abarcaba los lotes mencionados, sin

subdivisiones de la superficie. El temor principal que impulsó la petición de los pueblos indígenas radicaba en la posibilidad de que las personas criollas fueran ocupando progresivamente los terrenos ocupados por las comunidades desde varios siglos atrás. Cabe destacar que en el transcurso de los siglos XIX y XX, las personas criollas fueron tomando cada vez más terreno y aumentó su densidad poblacional notoriamente mientras que las comunidades indígenas sufrieron el proceso contrario: fueron desplazados paulatinamente.

En 1992, y con motivo de fortalecer el reclamo y conseguir la propiedad del terreno, los pueblos se unieron bajo la “Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat”.

Para 1995, la Comisión Asesora del Estado planteó que se le asigne a las comunidades dos tercios de los lotes, propuesta que fue aceptada por las parte demandante. Sin embargo, ese mismo año se comenzó a construir un puente internacional que, por más que estaba instalado sobre tierras ocupadas por los pueblos indígenas, estas no fueron consultadas antes de realizar la obra.

En una suerte de retribución por la construcción del puente, el gobernador de la provincia había prometido que emitiría un decreto para la adjudicación de la tierra. Sin embargo, en 1999 el Estado dictamina el decreto 461, que le otorgaba partes del lote 55 a comunidades e individuos no indígenas que se habían asentado allí y, al año siguiente, le ofreció a las habitantes originales la adjudicación del lote 55, con divisiones establecidas para el asentamiento de cada comunidad. De todos modos, esta propuesta erradicaba de la negociación tanto al lote 14 como a la unidad de territorio, por lo que fue rechazada por la Lhaka Honhat.

La problemática se congeló durante varios años, en los que el Estado no hizo ni presentó avances significativos para proceder o bien con el otorgamiento de la propiedad de las tierras o bien con la negociación para lograrlo.

En 2005, las habitantes del Departamento Rivadavia votaron en un referéndum, por un 98% de los votos, a favor de que “se entreguen las tierras correspondientes a los lotes 55 y 14 a sus actuales ocupantes”. Como consecuencia, en 2006 se acordó entre Lhaka Honhat y el Estado provincial un título único que reconociera 400.000 hectáreas distribuidas en ambos lotes (extensión menor al reclamo original, que contemplaba más de 500.000 hectáreas).

Desde entonces, la provincia emitió decretos que preveían la asignación de las hectáreas acordadas para los pueblos indígenas. El decreto 1498/14 de 2014 no solo reconocía la “propiedad comunitaria” de las 400.000 hectáreas para las comunidades indígenas y la “propiedad en condominio” de los lotes para las familias criollas, sino que también establece que se desarrollen las acciones necesarias para determinar de forma específica la parte del territorio perteneciente a los pueblos indígenas y a las familias criollas.



Una mujer indígena wichi es retratada afuera de su casa en la comunidad indígena de Misión Chaquena, cerca de la ciudad de Embarcación, provincia de Salta, Argentina, el 27 de febrero de 2020. Crédito: RONALDO SCHEMIDT/AFP vía Getty Images.

Sin embargo, esta última parte del decreto permaneció sin efecto y solo unas pocas familias criollas fueron trasladadas. Además, las actividades industriales y productivas en el terreno no cesaron. Las empresas y los inquilinos siguieron desarrollando, por ejemplo, la tala ilegal, la ganadería, la instalación de alambrados, entre otras actividades. La afectación de la tierra en este sentido impacta directamente en los asentamientos de pueblos indígenas, en su forma de ocupar la tierra y conseguir alimentos y en su calidad de vida en general.

Contemplados en la ley, desoídos en la realidad

Si bien la jurisprudencia que aborda los derechos de los pueblos indígenas sufrió modificaciones tanto a nivel provincial como nacional, el primer reclamo tuvo lugar en 1991. En ese entonces, este grupo de derechos ni siquiera estaban reconocidos en la Constitución nacional, ya que se incorporaron en la reforma de 1994. Desde esa modificación, que es la que sigue vigente hasta hoy en día, la norma máxima del país contempla en el artículo 75 inciso 17 el derecho hacia y de los pueblos indígenas a respetar su identidad cultural y participar en la gestión de sus recursos naturales y otros intereses que los afecten.

Más allá del tratamiento que la Constitución Nacional de Argentina hace de las comunidades indígenas, el tópico también se aborda en la jurisprudencia internacional. El reconocimiento expreso de estas personas en normas internacionales no solo denota una voluntad de los gobiernos de darle a este tema un abordaje específico sino que es producto de una evolución jurídica y de una historia de reclamos, de activismo social y político de los colectivos involucrados.

Tras agotar todas las instancias internas y pasar por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el reclamo de las comunidades indígenas llegó al tribunal de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), organismo capaz de emitir sentencias de carácter vinculante para los Estados, por lo que es una de las herramientas del sistema de derecho internacional más importantes que los individuos eventualmente pueden alcanzar.

Si bien hay tratados específicos sobre la materia (como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989 o las declaraciones de la ONU sobre los derechos de los indígenas de 2007), para decidir el fallo la Corte IDH contempla tanto lo firmado por los estados parte en la Convención Interamericana de Derechos Humanos (que no legisla de forma particular sobre los pueblos indígenas) como las resoluciones que el propio organismo determinó anteriormente.

En este sentido, uno de los casos cruciales que marcaron un momento bisagra en los fallos de la Corte IDH respecto a los pueblos indígenas fue el caso Aguas Tinguí (2001) en el que la Corte IDH aborda directamente el tema de los pueblos indígenas y señala que entre los pueblos andinos existe una forma colectiva de ejercicio de la propiedad, que debe ser respetada y protegida por los estados.

Para llegar a este tipo de resoluciones, la Corte IDH interpreta los artículos de la Convención que apuntan a lo general y las adapta al caso concreto. Por ejemplo, la Convención establece distintos incisos del artículo 16 que cualquier persona “goza de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos” y que “todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole”. Además, respecto a la propiedad privada, el artículo 21 establece que “toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes”.

Tomando en consideración esta legislación, en el caso Lhaka Honhat vs. Argentina, la Corte IDH resolvió que no estaba en tela de juicio el derecho a la propiedad de las comunidades indígenas pero que, sin embargo, tras 28 años desde el inicio del reclamo, la titulación de propiedad de las tierras todavía no se había terminado de hacer efectiva por parte del Estado. No solo todavía hay presencia de terceros en el terreno sino que está instalado el puente internacional cuya construcción violó los derechos que implican que cualquier actividad que el Estado o empresa que se quiera hacer sobre territorio indígena o que afecte los recursos, no lo puede hacer sino mediante un [proceso previo de consulta](#).

El establecimiento del derecho de propiedad de las comunidades indígenas se posa sobre el concepto de “propiedad comunitaria o colectiva”. Esto es que los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad de las tierras que han poseído de forma tradicional. Es decir, cuando sus tierras son conquistadas, se le niegan sus derechos. Esa situación debe ser atendida y, dado que la pérdida de ese territorio tiene que ver con un acto de negación de sus derechos, esos pueblos tienen derecho a habitar las tierras que poseían, y el Estado debe garantizarlo.

Esta propiedad colectiva de la tierra es uno de los elementos para que las comunidades puedan desarrollar propia forma de vida y establezcan sus propias

pautas. Existe entonces un derecho a un cierto nivel de autodeterminación, siempre en el marco de los Estados en los que viven, que también implica reconocer sus pautas culturales, sus formas de organización, sus sistemas jurídicos.

En este caso, además de ser un territorio ancestral (que refiere al territorio histórico que alguna vez se habitó pero con el que no necesariamente se mantiene un vínculo emocional), es un territorio tradicional, que es aquel con el cual las comunidades mantienen un vínculo afectivo. En estos casos, según los tratados internacionales mencionados anteriormente, el Estado le debe dar tenencia jurídica sobre ese territorio.



Una mujer indígena wichi saca agua de un pozo en la comunidad indígena de Misión Chaquena, cerca de la ciudad de Embarcación, provincia de Salta, Argentina, el 26 de febrero de 2020. Crédito: RONALDO SCHEMIDT/AFP vía Getty Images.

Además, conforme al artículo 26 de la Convención que establece la “plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura (...) en la medida de los recursos disponibles”, la Corte IDH determinó que las actividades económicas realizadas en el terreno, como la tala ilegal o la instalación de alambrados, interfieren con los derechos a un medio ambiente sano, a la alimentación adecuada, al agua y a la identidad cultural, y el Estado no hizo efectiva su detención.

Finalmente, la Corte IDH determinó que la Corte Suprema de Justicia de Salta violó el derecho contenido en el artículo 8.1 de la Convención que establece que “toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable”. Sin embargo, como consecuencia de los largos plazos con los que se maneja el Poder Judicial, la Corte provincial demoró tres años en atender un amparo presentado por Lhaka Honhat sin justificación aparente.

Del dicho al hecho

Como medidas de reparación, la Corte IDH estableció que en el plazo de seis años se debe concretar y otorgar un título único de propiedad del territorio para las 132 comunidades, y que se retire tanto a la población criolla que allí habita como sus alambrados y ganado, “procurando el efectivo resguardo de los derechos de la población criolla”.

También, le ordenó al país “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 informada” y, en general, legislar de forma más cautelosa al respecto con la elaboración de informes que analicen las condiciones de vida, el acceso a recursos y las garantías jurídicas de las comunidades. Se exigió la reparación integral de los daños sufridos, que incluye medidas de rehabilitación y compensación a las comunidades afectadas y el establecimiento de medidas de protección para evitar que las tierras ocupadas de forma ilegal sean explotadas, y para garantizar la seguridad de los líderes indígenas.

El panorama actual cuatro años después

Desde el fallo de la Corte Interamericana en 2020, el caso experimentó varios avances. Por ejemplo, la Unidad Ejecutora creada para el cumplimiento de las reparaciones le presentó a la Corte IDH el Primer Plan de Acción [compuesto por 4](#)



Entre el 7 y el 10 de Junio de 2022 la Unidad Ejecutora llevó a cabo seis talleres de consulta previa, libre e informada. Crédito: Secretaría de Derechos Humanos de Argentina.

[etapas](#): Restitución territorial, mejoramiento de la calidad de vida, gestión ambiental y fortalecimiento de los Actores Locales.

Además, a principios del 2024, el gobierno de Salta presentó una serie de pasos a seguir para [cumplir con las reparaciones](#) de la Corte IDH.



Un hombre lee las reparaciones impuestas por la Corte IDH en el caso Lhaka Honhat vs. Argentina
Crédito: Secretaría de Derechos Humanos de Argentina.

Empero, en el paso de estos cuatro años se detectaron importantes dificultades y desafíos en la implementación de las medidas ordenadas.

En lo que respecta a la restitución de tierras, el proceso avanzó lentamente. El gobierno nacional, a través del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), comenzó a reconocer y delimitar las tierras ancestrales de las comunidades, pero la [ocupación ilegal por parte de terratenientes y empresas](#) sigue siendo un problema. En algunas áreas, los pueblos indígenas comenzaron a recuperar parcialmente el control de sus territorios, pero la [ocupación ilegal](#) por parte de productores agrícolas y ganaderos persiste, lo que sigue generando tensiones. En este sentido, hasta que las familias criollas no puedan ser reubicadas, el Estado provincial tampoco podrá proceder con la debida entrega de los títulos de propiedad de los lotes.

Además, la violencia contra las comunidades indígenas en la región no cesó por completo. Los pueblos de Lhaka Honhat siguen enfrentando amenazas y violencia por parte de actores privados que buscan mantener el control de las tierras.

También, las condiciones de vida de muchas de las comunidades siguen siendo precarias, ya que la reparación integral solicitada no fue implementada de manera efectiva en su totalidad. Si bien algunas comunidades han recibido ayuda en

términos de recursos, la falta de acceso a servicios básicos (como salud, educación y agua potable) sigue siendo un desafío.

A nivel político, el cumplimiento de la sentencia fue desafiado por algunos sectores, especialmente aquellos vinculados a los intereses agropecuarios, que no están dispuestos a ceder tierras o a reconocer los derechos territoriales de los pueblos indígenas. También, la falta de diálogo efectivo entre las autoridades nacionales, provinciales y las comunidades dificultó la implementación de las políticas necesarias para cumplir con la sentencia.

Actualmente, las comunidades de Lhaka Honhat siguen organizándose y luchando por el cumplimiento de sus derechos. A pesar de las dificultades, como consecuencia del fallo de la Corte IDH, las comunidades pudieron visibilizar su situación y generar apoyo internacional para sus reclamos, lo que aumentó la conciencia sobre la problemática territorial en el país y a nivel mundial.

Situación de muchos, fallo para pocos

Si bien el caso de Lhaka Honhat fue uno de los pocos en la materia de comunidades indígenas que llegó a recibir un fallo de la Corte IDH, su situación se replica –con matices– en distintas zonas geográficas del país.

Los [datos del Censo Poblacional del 2022](#) del Índice Nacional de Estadísticas y Censos (Indec) arrojaron que 1.306.730 personas que se reconocieron indígenas o descendientes de pueblos indígenas (un 2,9% de la población total) pertenecientes a 58 pueblos indígenas.

De todos modos, un [análisis de Amnistía Internacional](#) del 2023 concluyó que “existe en Argentina una brecha significativa entre los derechos vigentes en leyes provinciales, nacionales y tratados internacionales de derechos humanos y su efectiva aplicación”.

El caso Lhaka Honhat vs. Argentina exhibe claramente la falta de implementación eficaz de las normas. En parte, argumenta Amnistía Internacional, es consecuencia de la percepción y de la narrativa que se hace de los pueblos originarios, en la que se los presenta como un hecho del pasado y no como un actor político y social activo.

Por más de que las comunidades indígenas tienen como foco de conflicto las disputas territoriales, también tienen a ser sectores vulnerados en otros aspectos.

Según datos del Indec, el 28,3% de la población indígena asistía a un establecimiento educativo al momento del relevamiento de los cuales el 54,2% respondió que tiene hasta secundario incompleto. Además, el 47,0% declaró que en materia de salud solo contaba con posibilidad de acceso al sistema público.

¿Los pueblos indígenas tienen más derechos que el resto?

La situación de vulnerabilidad y discriminación que tienen y han tenido los pueblos indígenas y tribales, se prolongó a lo largo de tantos años que ya se considera un problema estructural.

Son grupos que tienen su propia identidad cultural y que además puede predicarse de ellos la preexistencia como pueblos respecto de los países en los que están situados, o la determinación de las fronteras.

La conquista de América generó un sometimiento de los pueblos indígenas y una apropiación de sus tierras. Ya en ese momento había debates sobre cómo debían ser tratados los pueblos indígenas.

A partir de la revolución francesa y la independencia de los países de América, surge un constitucionalismo liberal, centrado en los derechos individuales, por lo que no se atendía la situación de los diversos colectivos.

Esto cambia a principios del siglo XX cuando empieza a haber cláusulas vinculadas a colectivos sociales, y tienen un tratamiento particular. En ese momento se pasa al “indigenismo”, que es una concepción en la que ya hay un abordaje específico de este tema, aunque se asumen que están en una situación de pobreza y de rezago sumado a la exclusión, consecuencia de su voluntad y su propia cultura.

El enfoque moderno (1989 – actualidad) tiene que ver con un respeto a la diversidad cultural. Plantea que esta exclusión es consecuencia del sometimiento al que fueron impuestos a lo largo de su historia. Se desarrolla una normativa tendiente a la protección de los derechos de las personas y de los pueblos tribales, aunque esto no necesariamente se vea reflejado en normativas públicas.

Entonces, este contexto actual no es más que una réplica atenuada de lo que las comunidades indígenas vivieron en los últimos siglos. A su vez, como consecuencia, estos pueblos gozan de una legislación particular que, lejos de posicionarlos en un lugar de privilegio, intentan por medios institucionales igualar sus condiciones de vida con las del resto de la sociedad sin alterar sus normas y costumbres ancestrales.

Víctimas del resurgimiento de una narrativa rebelde

La Ley Nacional 26.160, sancionada y promulgada en el año 2006, constituyó uno de los grandes avances del ya mencionado enfoque moderno, tanto a nivel país como en la región. [La norma](#), cuya vigencia inicial era de 4 años pero se prorrogó en el tiempo, declara la “emergencia territorial de las comunidades indígenas originarias del país. Suspende la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras que ocupen las mismas. Ordena realizar un relevamiento técnico, jurídico y catastral de las Comunidades Indígenas y en caso de corresponder, de tierras ocupadas por las mismas de forma actual, tradicional y pública”.

De todos modos, el actual gobierno del presidente Javier Milei, emitió un Decreto de Necesidad y Urgencia que deroga la última prórroga. Se trataba de la única ley federal que reforzaba y concretaba los derechos reconocidos en la Constitución.

A los fines prácticos, esta medida debilita aún más el tratamiento interno en la materia, dificulta el cumplimiento de las reparaciones establecidas por la Corte IDH y vuelve al país más propenso a sufrir el tipo de violaciones a derechos humanos presentes en el caso Lhaka Honhat vs. Argentina.

Este retroceso normativo exhibe la situación de vulnerabilidad en la que aún se encuentran las comunidades indígenas y lo frágil que es el cumplimiento de sus derechos. Además, como consecuencia de un debate político polarizado, los pueblos indígenas quedaron estigmatizados bajo una serie de preconceptos negativos que los convierten en un blanco fácil para perjudicar a la hora de tener que legislar o de atacar en los discursos. En pocas palabras, son el chivo expiatorio que sufre los vaivenes, desacuerdos y tensiones de la política doméstica.