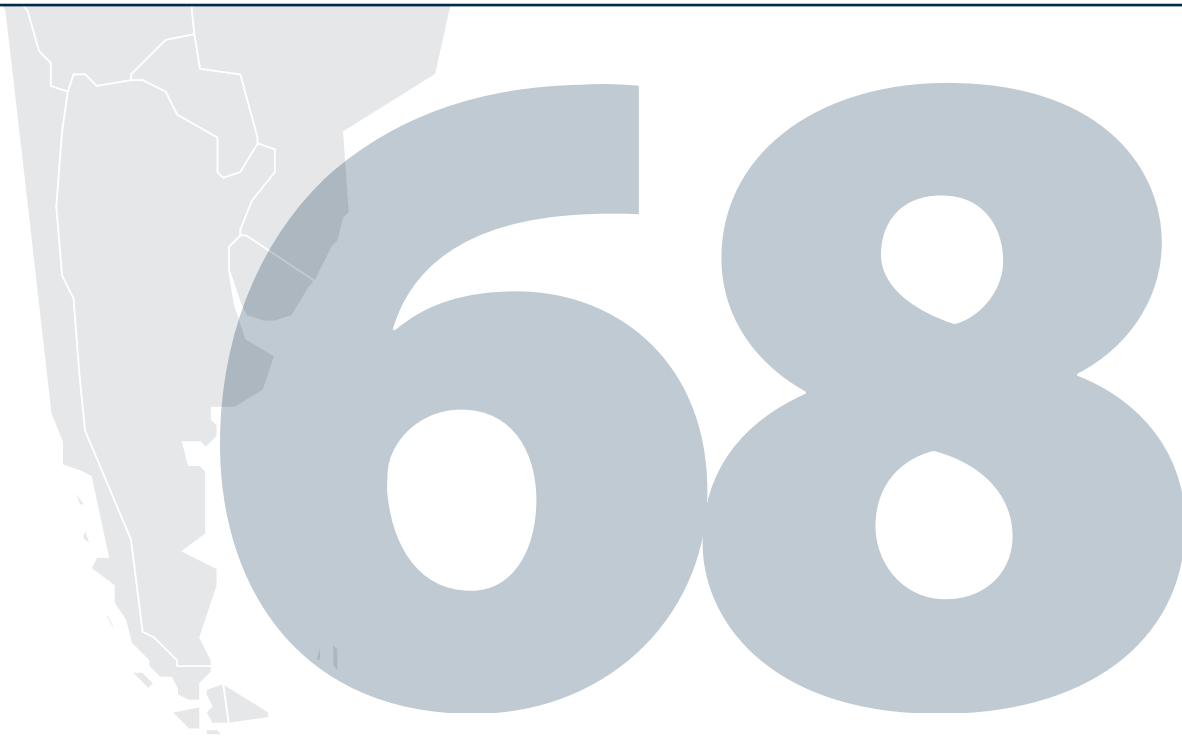


ESTUDIO DE CASO

Provincia de Salta, Argentina



Diálogo entre indígenas, criollos y Estado resuelve conflicto por la tierra

La convivencia de ganaderos criollos y pueblos indígenas en el norte de Salta, Argentina, siempre fue conflictiva. Estrategias incompatibles de aprovechamiento de los recursos naturales y marcos jurídicos distintos les impedían coexistir armónicamente. En la década de 1990 se añadió un conflicto con el gobierno provincial, cuando emprendió un ambicioso plan de obras públicas sin consultar a las comunidades indígenas. Gracias a un largo proceso de diálogo y construcción de consensos, sumado a una estrategia legal internacional, se logró la titularidad de las tierras indígenas y criollas en condiciones que permitan su reproducción material y cultural.

PRINCIPALES ORGANIZACIONES INVOLUCRADAS

Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat ; Organización de Familias Criollas del Chaco Salteño (OFC); Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ); ASOCIANA; Unidad Ejecutora provincial del Gobierno de Salta; Ministerio de Derechos Humanos de la Nación; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Lugar

Provincia de Salta, Argentina

Calendario del estudio de caso

1991 - 2014

PÚBLICO INTERESADO

Organizaciones de campesinas; organizaciones de indígenas; funcionarios del sector público; investigadores

PALABRAS CLAVE

Resolución de conflictos, pueblos indígenas, territorio, mapeo participativo, ganadería

Buenas prácticas

para una gobernanza de la tierra más centrada en las personas

Este estudio de caso forma parte de la Base de Datos de la ILC de Buenas Prácticas, una iniciativa que documenta y sistematiza las experiencias de los miembros y socios de la Coalición en promover la **gobernanza de la tierra centrada en las personas**, tal como se definió en la Declaración de Antigua de la Asamblea de los Miembros de la ILC.

Más información en <http://www.landcoalition.org/es/news/declaraci%C3%B3n-de-los-miembros-de-la-ilc>

Este estudio de caso promueve la gobernanza de la tierra centrada en las personas porque contribuye a:

- Compromiso 1 Respetar, proteger y fortalecer los derechos a la tierra de mujeres y hombres que viven en la pobreza;
- Compromiso 3 Reconocer y proteger los diversos sistemas de tenencia y producción de los cuales dependen los medios de vida de las personas;
- Compromiso 5 Respetar y proteger los derechos inherentes de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios;
- Compromiso 6 Facilitar el papel de los usuarios locales de la tierra en la gestión territorial y de los ecosistemas;
- Compromiso 7 Asegurar que los procesos de toma de decisiones sobre la cuestión de la tierra sean inclusivos.

Descripción del caso

Contexto

El Estado argentino ha dado pasos importantes hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, como la Reforma Constitucional de 1994, la aprobación de la Ley 26160 que inició el proceso de regularización de tierras y prohibió los desalojos en 2006, la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el voto a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. La provincia de Salta, donde se concentra gran parte de la población indígena del norte del país, reconoció los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución de 1986 y su reforma en el año 1998. Pero a pesar del reconocimiento a la propiedad territorial, hacer uso de ella con frecuencia supone prolongados procesos administrativos y judiciales.

Históricamente, las comunidades indígenas del norte de la provincia de Salta mantienen su economía tradicional cazadora-recolectora-pescadora basada en el uso diversificado de los recursos naturales. Con la llegada de colonos (llamados *criollos*) por iniciativa del gobierno nacional a partir de 1902, comenzaron a generarse conflictos por el acceso a la tierra, el agua y los bosques. La mayoría de la población criolla vive de la ganadería y la cría de los animales se maneja a campo abierto (sistema extensivo) en los terrenos libres. Al tratarse de un área de acceso abierto, sin límites, se generó un proceso de degradación ambiental producto del sobrepastoreo del ganado vacuno y cambios en las prácticas de manejo de los pueblos indígenas. La Organización de Familias Criollas del Chaco Salteño (OFC) se conformó para ejercer la representación de 21 grupos vecinales con un total de 482 familias.

La Asociación de Comunidades Indígenas Lhaka Honhat representa a las comunidades indígenas mataco (Wichi), chorote (Iyjawaja), toba (Qom), chulupí (Nivacklé) y tapiete (Tapy'y) del Chaco-Salteño. La asociación Lhaka Honhat solicitó al Estado formalizar su derecho de propiedad comunitaria en 1991, bajo una forma legal que les permita continuar desarrollando sus prácticas tradicionales: la entrega de un título único a nombre de todos sobre una superficie de tierra unificada y libre de ganado vacuno. El gobierno se comprometió a efectivizar la entrega de las tierras bajo un título de propiedad único a nombre de todas las comunidades. Entre 1993 y 1995 funcionó una Comisión Asesora Honoraria integrada por el gobierno provincial, Lhaka Honhat y sus asesores, la Universidad Nacional, la Universidad Católica de Salta y las familias criollas afectadas, pero la entrega de las tierras nunca se concretó. La falta de solución hizo que Lhaka Honhat inicie el camino legal para lograr el reconocimiento de sus derechos. Ante la ausencia de respuestas en la justicia argentina, presentó el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 1998.

Solución

Mientras avanzaba la causa internacional ante la CIDH, en 2007 Lhaka Honhat y la Organización de Familias Criollas firmaron los acuerdos políticos y de distribución del territorio que marcaron un punto de inflexión en su relación histórica. Estos acuerdos se basaron en el análisis del marco jurídico, muchísima información cartográfica y técnica que se relevó durante los años anteriores y el fortalecimiento de las organizaciones locales. El reclamo al Estado ya no era de un solo grupo sino del conjunto, por lo que corresponde a cada uno pero a condición de reconocer los derechos del otro.

Entre 2006 y 2009 se realizó el proceso de acreditación de derechos de las 482 familias criollas. Para negociar la ubicación final de cada grupo o familia se utilizó la metodología de mapeos participativos, sumados a innumerables reuniones de diálogo y recorridas por las zonas en conflicto. Se resolvió un conflicto secular y se generaron las condiciones para la gobernanza territorial sostenible a partir de una nueva institucionalidad surgida desde las organizaciones de base.

Actividades

Sin tomar en cuenta el reclamo de Lhaka Honhat del año 1991 ni los compromisos asumidos por el gobierno provincial de Salta, en 1997 el gobierno provincial resolvió iniciar un ambicioso plan de infraestructura regional que incluyó la construcción de un puente internacional sobre el río Pilcomayo en el norte de la provincia. Lhaka Honhat interpuso una acción de amparo para que se ordene la inmediata suspensión de las obras. Ante la falta de respuesta, las comunidades tomaron pacíficamente las obras durante 23 días. Agotadas las instancias judiciales internas, Lhaka Honhat acudió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1998. Ante la inminencia de adopción de medidas cautelares, el Estado nacional accedió a mantener una serie de reuniones con los demandantes y la CIDH inició un proceso de solución amistosa en 2000.

En 2002 se constituyó un Grupo de Trabajo Técnico integrado por los peticionarios, el Estado nacional y el gobierno de Salta. Entre 2002 y 2005 el Grupo de Trabajo preparó información técnica, contrajo obligaciones y fue alcanzando acuerdos con miras a concretar los compromisos asumidos ante la CIDH.

En el marco del proceso de negociación internacional, en una reunión de trabajo de marzo de 2004 se acordó que el Grupo de Trabajo presentaría una propuesta técnica de entrega de títulos. Sin embargo, en abril de 2005 la provincia resolvió abandonar unilateralmente el proceso y someter a un referéndum el destino de los lotes 55 y 14. Lhaka Honhat presentó un pedido de medidas cautelares a la CIDH y una acción ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en las que solicitó la suspensión del referéndum, que finalmente se realizó.

Durante 2006 la CIDH realizó nuevos esfuerzos de acercamiento con el gobierno nacional y se resolvió la conformación de una comisión integrada por diferentes oficinas estatales destinada a elaborar la propuesta. Mientras tanto, las familias criollas e indígenas comenzaron a ver que la única alternativa viable era impulsar un reclamo político conjunto y complementario a la demanda internacional. Lhaka Honhat y la Organización de Familias Criollas fueron acercando posiciones de manera positiva basándose en la metodología del paso a paso: cerrar acuerdos menores y dejar para más adelante los complicados.

En octubre de 2007 el gobierno de la provincia de Salta firmó el decreto 2786/07 por el cual adjudicó 643.000 hectáreas distribuidas en 400.000 a 42 comunidades indígenas y 243.000 has a 600 familias criollas institucionalizando el acuerdo alcanzado plenamente por las organizaciones. El decreto fijó pautas de distribución entre ambos grupos, legitimó el trabajo realizado por las organizaciones de base y aseguró los fondos necesarios para la mensura y escrituración.

En el 2009 se logra que el Estado reconozca e institucionalice la metodología del diálogo como herramienta participativa para alcanzar los acuerdos de distribución y ejecutarlos en el territorio. Porque más allá del reconocimiento global en el decreto de transferencia, es fundamental “ordenar” todo el territorio mensurando las parcelas criollas y el territorio indígena libre de ganado vacuno.

Para negociar la ubicación final de cada grupo o familia criolla se utilizó la metodología de mapeos participativos, sumada a innumerables reuniones de diálogo y recorridas por las zonas en conflicto. Se realizaron los mapeos de cada grupo, mapas demográficos y de servicios, diagnóstico socioeconómico, estudios sobre las condiciones de los recursos naturales e hidrológicos de la zona. Entre las organizaciones criollas locales se definieron los criterios de distribución internos y la superficie que le tocaría cada uno en función del uso ganadero.

En 2011 el gobierno nacional se comprometió a realizar no solo la regularización dominial, mensuras y nuevas palizaciones, sino también todo un programa de desarrollo local junto a las autoridades provinciales. En junio de 2014 el gobierno de Salta oficializó el decreto 1498/14 por el que reconoce y transfiere las tierras en propiedad comunitaria a las comunidades indígenas y en condominio a las familias criollas.

Importancia del estudio de caso para la Gobernanza de la Tierra Centrada en las Personas

Se trata de uno de los principales conflictos territoriales vigentes en Argentina: el conflicto lleva ya 30 años, involucra a 8 mil habitantes de 5 comunidades originarias y 4 mil de familias criollas y cubre una superficie total de 643.000 hectáreas.

Se logró institucionalizar la metodología del diálogo como herramienta participativa para alcanzar, avalar y ejecutar acuerdos de distribución de la tierra. De esta manera se resolvió un conflicto secular y se generaron las condiciones para una gobernanza territorial sostenible, a partir de una nueva institucionalidad construida desde las organizaciones de base indígenas y criollas.

En el 2009 se logra que el Estado reconozca e institucionalice la metodología del diálogo.

Cambios

Situación inicial

Se trata de un área del Chaco central ubicada al noreste de la provincia de Salta correspondiente a los lotes fiscales 55 y 14, situados en la parte norte del Departamento Rivadavia. Los lotes abarcan un territorio de aproximadamente 643.000 hectáreas, cerca de 6400 kilómetros cuadrados, que hacen parte del Municipio de Santa Victoria Este, confinante al norte con Bolivia y al este con Paraguay, en la cuenca del río Pilcomayo.

Los usos incompatibles del territorio del Estado, los pueblos indígenas y las familias criollas daban lugar a conflictos y tensiones derivados de la competencia por el acceso a los recursos naturales y los servicios ambientales.

La degradación ambiental provocada por los modelos de ganadería extensiva y la explotación forestal extractiva redujeron a la población a condiciones de subsistencia y marginalidad. El desarrollo de grandes obras de infraestructura pública se impuso al territorio sin consulta ni estudios de impacto ambiental previos.

Logros

El Estado institucionalizó la metodología del diálogo como herramienta participativa para alcanzar acuerdos de distribución de la tierra, avalarlos y ejecutarlos en el territorio.

Otro elemento importante fue la producción de toda la información técnica necesaria para delinear una propuesta de distribución de la tierra alternativa a la gubernamental.

La negociación por la tierra permitió reconocer el derecho del otro como diferente, defender el reclamo respetando la diversidad cultural y proyectándola hacia el futuro.

El diálogo entre indígenas, criollos y el Estado permitió titular 643.000 hectáreas a favor de las comunidades indígenas y las familias campesinas residentes en los ex lotes fiscales 55 y 14.

Evidencia

El 9 de junio de 2014 el gobierno de Salta oficializó el decreto 1498 por el que transfirió las tierras en propiedad comunitaria a las comunidades indígenas y en condominio a las familias criollas:

Decreto 1498 del 29 de mayo 2014 - Proceso de regularización dominial de lotes fiscales 55 y 14 a favor de comunidades indígenas. Disponible en: http://www.boletinoficialsalta.gov.ar/NewDetalleDecreto.php?nro_decreto=1498/14

Las lecciones del estudio de caso

Lecciones para la sociedad civil

Para resolver posiciones divergentes de grupos sociales locales con alto grado de conflictividad es necesario consolidar ámbitos altamente representativos, como Lhaka Honhat y la OFC, que permitan el diálogo equilibrado y respetuoso sobre los derechos de cada uno.

La falta de voluntad política del Estado para resolver un caso conflictivo y en ocasiones contrario a sus intereses, se puede revertir mediante acuerdos y compromisos sólidos entre las organizaciones locales.

La incidencia conjunta articuló la acción política basada en procesos de diálogo y formulación de acuerdos, junto a la estrategia judicial ante la CIDH.

La unión del pueblo indígena y criollo se convirtió en el factor estratégico de la lucha por los derechos a la tierra.

Lecciones para los responsables políticos

El consenso social puede modificar un escenario marcado por condiciones políticas adversas. Por eso, es necesario construir procesos sociales que involucren a todos los actores interesados.

Para movilizar mecanismos exitosos de negociación colaborativa multiactoral, es imprescindible generar ciertos niveles de empatía entre los distintos grupos. Debe promoverse el conocimiento general de los valores e intereses de cada uno y los derechos que los asisten.

Es necesario crear espacios de participación específicos donde las mujeres puedan integrarse a los mecanismos de toma de decisiones.

Desafíos

El proceso de regularización de tierras estuvo acompañado por la elaboración de propuestas económicas, sociales y ambientales surgidas del trabajo conjunto con las organizaciones comunitarias. No se trata entonces de una mera entrega de títulos, sino del desarrollo humano de la población que vive en esta zona.

El desafío hacia el futuro es trabajar en una perspectiva de gestión territorial que asegure una mejor gobernanza, acceso a derechos de mujeres y jóvenes, inclusión en los servicios de salud y educación, mayor y mejor producción ganadera, entre otras medidas que reduzcan efectivamente la pobreza. Aunque esta nueva etapa no estará exenta de dificultades, las condiciones sociales, políticas y jurídicas para su éxito están dadas.

“Será justicia si ambos grupos, indígenas y criollos, puedan [...] vivir en paz en el futuro en estos territorios de los cuales ambos grupos tenemos derecho”

Rogelio Segundo,
Lhaka Honhat

Continuación

La titulación culminaría en diciembre de 2016 con la entrega de los títulos de propiedad definitivos. La resolución del caso implicará, entre otras medidas, sacar todo el ganado vacuno de las 400 mil hectáreas adjudicadas a las comunidades indígenas.

Lo que viene básicamente es profundizar los acuerdos de distribución espacial entre las familias criollas y las comunidades indígenas para "ordenar" todo el territorio y mensurarlo definitivamente. A su vez, esto debe estar acompañado de un programa de gestión territorial que incluya todo un proceso de reconversión ganadera para la población criolla y el manejo de recursos naturales para las comunidades. Es decir, pasar de la etapa de acceso a la tierra a la de uso de los recursos.

Material de apoyo

Referencias y lectura adicional

FUNDAPAZ (2012). Sistematización de la experiencia en regularización de tierras. Comunidades indígenas y familias campesinas. Buenos Aires: Fundapaz. Disponible en: http://americalatina.landcoalition.org/sites/default/files/Sistematizacion_Tierras%20_FUNDAPAZ.pdf

FUNDAPAZ (2013). Territorios en negociación. Un análisis etnográfico de los procesos de convivencia entre indígenas y criollos en el Pilcomayo salteño (Gran Chaco-Argentina). Salta: Fundapaz. Disponible en: <http://www.fundapaz.org.ar/publicaciones/territorios.pdf>

Gobierno de Salta (2014). Presentaron el proyecto para reconocimiento y transferencia de la propiedad comunitaria a Lhaka Honhat. 8 de mayo 2014. Disponible en: <http://www.salta.gob.ar/prensa/noticias/presentaron-el-proyecto-para-reconocimiento-y-transferencia-de-la-propiedad-comunitaria-a-lhaka-honhat/30449>

IWGIA y CELS (2006). El caso Lhaka Honhat. Buenos Aires: IWGIA y CELS. Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div_infinteresante/caso%20lhaka%20honhat,%20arg.pdf

TELAM (2014). "Avanza caso testigo de nivel internacional para la entrega de 643 mil hectáreas a indígenas y criollos en Salta". Agencia Télam, 8 de agosto 2014. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201408/68767-avanza-caso-testigo-a-nivel-internacional-con-la-entrega-de-643-mil-hectareas-a-indigenas-y-criollos-en-salta.html>

Foto, video

Mapa del área de ocupación tradicional indígena y criolla: http://www.telam.com.ar/advf/imagenes/2014/06/53acaa83d8441_510x721.jpg

Audiencia en la OAS. Indigenous Communities Argentina. Caso 12.094 Asociación Lhaka Honhat. <https://www.youtube.com/watch?v=dzt3ohBhi3M>

Datos de contacto

Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ)

Castelli 12 - 2º A (1031), Buenos Aires, Argentina

Teléfonos: +54 11 486-48587 / +54-387-4213064

Página Web: <http://www.fundapaz.org.ar>

Email: gabriel.seghezzo@fundapaz.org.ar



El contenido de este trabajo puede ser libremente reproducido, traducido y distribuido a condición de que la atribución se dé a la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, los autores del artículo y la organización. A menos que se especifique lo contrario, este trabajo no se usará con fines comerciales.

Para más información, comentarios o copias de cualquiera publicación de la ILC, envíe un correo electrónico a: info@landcoalition.org o dirijase al enlace <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>

Referencia del estudio de caso: Penza, A., Seghezzo, G., Diaz, J. L. y Claps, L. M. (2014) *Diálogo entre indígenas, criollos y Estado resuelve conflicto por la tierra, Salta, Argentina*. Caso de estudio de la Base de Datos de la ILC de Buenas Practicas. Roma: ILC

La **Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra** es una alianza mundial de organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil que trabajan en colaboración para fomentar y garantizar el acceso equitativo a la tierra, y su control sobre ella, de mujeres y hombres pobres mediante la promoción, el diálogo, el intercambio de conocimientos y la creación de capacidad.

Las opiniones recogidas en este documento corresponden a los autores y no representan la postura oficial de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, sus miembros o donantes.

Autores: Álvaro Penza, Gabriel Seghezzo, Juan Luis Díaz y Luis Manuel Claps.
Última actualización: noviembre 2014. Impreso en papel reciclado/FSC.

Secretaría de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

Via Paolo di Dono 44 , 00142 - Roma, Italia tel. +39 06 5459 2445 fax +39 06 5459 3445

info@landcoalition.org | www.landcoalition.org