

El desafío de construir un lenguaje común

Sistematización de la experiencia de Consulta Libre, Previa e Informada en el caso “Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina”, 2021-2023

Clarisa Martínez

UBA, Argentina

clarisa_m@hotmail.com / ORCID: 0009-0004-5798-3199

Recibido: 1 de mayo de 2025. **Aceptado:** 5 de junio de 2025.

Resumen

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso “Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina” de abril de 2020 condenó al Estado argentino por violar derechos de comunidades indígenas (wichí, chorote, toba, chulupí, tapiete) en Salta. La Corte ordenó diversas reparaciones, incluyendo la implementación de la Consulta Libre, Previa e Informada (CLPI) para acciones de restitución territorial, acceso al agua, alimentación y ambiente sano. Para coordinar el cumplimiento de la sentencia, se creó en septiembre de 2021 la Unidad Ejecutora de la Sentencia (UEN). Este trabajo sistematiza la experiencia de la UEN en la implementación de la CLPI entre diciembre de 2021 y octubre de 2023, centrándose en la restitución territorial y el acceso al agua, con el objetivo de extraer aprendizajes a partir de su análisis crítico. La CLPI es un derecho fundamental de los pueblos indígenas, reconocido en Argentina, que busca garantizar su participación efectiva en aquellas decisiones que los afecten. Los hallazgos de la sistematización incluyen la elaboración colaborativa de propuestas, la adaptación de procedimientos situados, la formalización de acuerdos y la simetrización del. Los aprendizajes señalan desafíos como la adecuación de tiempos y espacios, la definición del sujeto de consulta y la necesidad de fortalecer la comunicación y construir un lenguaje común intercultural. La sistematización concluyó a fines de 2023, coincidiendo con un cambio de gestión gubernamental que resultó en la paralización de la UEN.

Palabras clave: interculturalidad | pueblos indígenas | Consulta Previa, Libre e Informada

The challenge of building a common language

Systematization of the free, prior and informed consultation experience in the case "Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina", 2021-2023

Abstract

The judgment of the Inter-American Court of Human Rights (IACHR Court) in the case "*Indigenous Communities Members of the Association Lhaka Honhat (Our Land) v. Argentina*", issued in April 2020, condemned the Argentine State for violating the rights of Indigenous communities (Wichí, Chorote, Toba, Chulupí, and Tapiete) in Salta. The Court ordered a series of reparations, including the implementation of Free, Prior and Informed Consultation (CLPI) for actions related to land restitution, access to water, food, and a healthy environment. To coordinate compliance with the ruling, the Sentence Execution Unit (UEN) was created in September 2021. This work systematizes the UEN's experience in implementing CLPI between December 2021 and October 2023, focusing on land restitution and access to water, with the aim of deriving lessons through critical analysis. CLPI is a fundamental right of Indigenous peoples, recognized in Argentina, which seeks to ensure their effective participation in decisions that affect them. The systematization's findings include collaborative proposal development, the adaptation of context-specific procedures, the formalization of agreements, and the balancing of dialogue through the incorporation of Indigenous facilitators. Key lessons highlight challenges such as adjusting timelines and spaces, defining the subject of consultation, and the need to strengthen communication and build a shared intercultural language. The systematization concluded at the end of 2023, coinciding with a change in government that resulted in the suspension of the UEN.

Keywords: interculturality | indigenous peoples | Free, Prior and Informed Consultation

1. Introducción

En abril de 2020 se hizo pública la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso "Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina", cuya implementación representa un gran desafío para el Estado argentino.

Las comunidades indígenas víctimas de este caso pertenecen a cinco pueblos indígenas (wichí, chorote, toba, chulupí y tapiete) y están asentadas ancestralmente en los ex lotes fiscales identificados como "55 y 14", en Santa Victoria Este del departamento Rivadavia, en la provincia de Salta, en el límite con Bolivia y Paraguay. Esta zona tiene una extensión total de 643.000 hectáreas en la región denominada "Chaco semiárido" del Gran Chaco Sudamericano que ocupa parte de la Argentina, Bolivia y Paraguay.

Se trata de más de 132 comunidades indígenas que comprenden alrededor de 2.000 familias y 10.000 personas, organizadas en la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat (en adelante, la Asociación), que las nuclea políticamente en su reclamo contra el Estado. Desde 1984, exigen la demarcación y titulación de su territorio ancestral, y la relocalización de las numerosas familias criollas actualmente asentadas en él, con su respectivo ganado. Producto del pastoreo sin controles, la tala ilegal y la proliferación de alambrados, las comunidades

indígenas sufrieron la degradación del ambiente, de sus formas de alimentación y de su identidad cultural.

Ante la falta de respuesta local, en 1998 la Asociación interpuso una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con representación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Fue en este marco que la Corte IDH dictó la sentencia, veintidós años más tarde, condenando a la Argentina por la violación del derecho de propiedad comunitaria, la identidad cultural, el ambiente sano, la alimentación adecuada y el agua. La Corte IDH también ordenó al Estado las siguientes reparaciones: i) delimitar, demarcar y otorgar el título comunitario indígena, haciendo efectiva la relocalización de la población criolla a través de acuerdos de parte y del otorgamiento de ciertas condiciones mínimas (pasturas, alambres, agua); ii) presentar un plan de acciones orientadas a restituir los derechos al agua, a la alimentación y al ambiente sano, respetando la consulta indígena previa e informada; iii) adoptar medidas de adecuación normativa en materia de propiedad comunitaria; iv) adoptar medidas de satisfacción y compensación.

Debido a la amplitud de temas abordados y a la mirada intercultural que prevalece, la sentencia es considerada “ejemplar”, pues define un abordaje simétrico entre las comunidades peticionantes y el Estado en la definición de la estrategia de trabajo, al tiempo que fija un horizonte desafiante para futuras intervenciones.

Para coordinar las acciones relativas al cumplimiento de las medidas reparatorias dispuestas por la Corte IDH, en septiembre de 2021 se creó una Unidad Ejecutora de la Sentencia en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación (UEN). Ese mismo mes fui convocada para incorporarme al equipo de trabajo, en calidad de asesora del Estado ante la Corte.

A pedido de las autoridades, a fines de 2023 inicié el trabajo de sistematización de la experiencia de la UEN, con el objetivo de extraer los principales aprendizajes y hallazgos de un trabajo inédito y que sienta precedentes para el accionar con perspectiva intercultural en la política pública del Estado nacional.

Como sostiene Jara (2013), la sistematización es una herramienta metodológica que permite producir conocimiento desde la acción, desde una perspectiva crítica, participativa y transformadora. Es por ello que me propuse poner en valor las estrategias de trabajo adoptadas por la UEN entre diciembre de 2021 y octubre de 2023 para garantizar el derecho a la consulta de las comunidades indígenas peticionantes en el caso, específicamente en relación con las medidas de restitución territorial y el derecho al acceso al agua.

A continuación, describo el marco contextual e institucional en el que se inscribe esta experiencia. Luego me detengo en las referencias teórico-metodológicas que orientaron y organizaron el proceso de sistematización de la experiencia. Finalmente, expongo los

principales resultados obtenidos, enfatizando en los principales hallazgos, aprendizajes y conclusiones.

2. Marco contextual e institucional. La creación de la Unidad Ejecutora Nacional

En atención a la complejidad y extensión de las reparaciones impuestas en la sentencia de la Corte IDH, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación creó la Unidad Ejecutora Especial Temporaria “Unidad para la Ejecución de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Lhaka Honhat” (UEN), en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos.¹

Se trata de un ámbito de articulación con todos los organismos y jurisdicciones competentes del Estado nacional (conf. Art. 6), en aras de gestionar el trabajo de implementación desde una perspectiva multidimensional y de interdependencia de los derechos y bienes a restituir y/o reparar, de acuerdo con el espíritu de la sentencia del Tribunal. También establece acciones de concertación que deben arbitrarse junto con la provincia de Salta, en el marco de las atribuciones concurrentes entre el Estado nacional y dicha jurisdicción.

Debido a las particularidades del caso, la UEN también debe articular y consensuar sus acciones con las víctimas (las comunidades miembros de la Asociación) y con las organizaciones de las familias criollas alcanzadas por las medidas territoriales dictadas en la sentencia, pues deben relocalizarse fuera del territorio comunitario.

A partir de entonces, la UEN se centró en el diseño de un plan de acción que incorpora las medidas reparatorias establecidas en el fallo, centralizando información respecto a los diagnósticos elaborados por distintos actores públicos y privados, como así también las iniciativas (planes, programas, proyectos y acciones) ejecutadas, en ejecución y planificadas por los organismos nacionales. Luego, las propuestas para dar forma al plan se elaboraron en conjunto con diversos organismos del Estado nacional: ministerios de Obras Públicas, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Desarrollo Social, Economía, Educación, Salud, Defensa, Mujeres, Géneros y Diversidad, Interior, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), entre otros.² A lo largo de este proceso, resultó fundamental el conocimiento y aportes del equipo técnico del INTA e INAFCI que reside en Santa Victoria Este, así como de las organizaciones no gubernamentales (ONG) con presencia en esta localidad desde hace varias décadas. También se discutieron las propuestas con las autoridades provinciales y municipales competentes: ministerios de Desarrollo Social, Infraestructura, Salud Pública y Producción y Desarrollo Sustentable.

Luego de numerosas instancias de validación interministeriales e interjurisdiccionales, el Plan de Acción fue elevado a la Corte IDH en julio de 2023³ y se compone de cuatro ejes de trabajo:

Restitución territorial, Mejoramiento de la calidad de vida, Gestión ambiental y Fortalecimiento de los actores locales.

En atención a lo encomendado por la Corte IDH y al derecho internacional vigente –al que la Argentina suscribe–, las distintas acciones que forman parte del Plan de Acción en ejecución o a ejecutarse deben someterse a Consulta Libre, Previa e Informada (CLPI) de las comunidades indígenas. Tomando en cuenta la priorización realizada por las víctimas, se inició el proceso de consulta para definir los alcances y condiciones de implementación del eje 1 (Restitución territorial) y uno de los componentes del eje 2 (Mejoramiento de la calidad de vida) en lo referido al acceso al agua.

En junio de 2022 se realizaron los primeros talleres de CLPI para validar esas acciones junto a las comunidades indígenas alcanzadas por el fallo. Como resultado de este proceso, se suscribió un acuerdo entre las partes que fue presentado a la H. Corte el 29 de noviembre de 2022 y homologado por el Tribunal el 7 de febrero de 2023.

En síntesis, la sistematización que presento a continuación se centra en los mecanismos de CLPI establecidos por la UEN entre diciembre de 2021 y octubre de 2023 para diseñar y ejecutar las medidas reparatorias fijadas por la Corte IDH en lo referido a restitución territorial y acceso al agua de las comunidades indígenas alcanzadas por la sentencia.

3. Definiciones teórico-conceptuales que orientaron la sistematización: interculturalidad, consulta, políticas públicas

En la Argentina, a partir de la reforma constitucional de 1994, la diversidad étnico-cultural comienza a plasmar en reconocimientos jurídicos a los pueblos y comunidades indígenas e impone nuevos desafíos para promover las relaciones entre distintos grupos culturales.⁴ La normativa vigente reconoce sus derechos a la personería jurídica, la propiedad comunitaria de sus tierras, a la participación y consulta en la gestión de los recursos naturales, entre otros, poniendo en evidencia la preponderancia de un sujeto colectivo en la relación que las comunidades indígenas establecen con el territorio, con la toma de decisiones, con su representación y organización sociocomunitaria. Por ello, las políticas que involucren a los pueblos y sus comunidades deben reconocer y fortalecer ese sujeto colectivo, por medio de la protección y el desarrollo de condiciones sociales, políticas y culturales en las que cobran sentido esos mismos derechos. Desde esta perspectiva, las comunidades indígenas constituyen la unidad de análisis y de intervención, pues es en el marco sociocomunitario que sus integrantes definen su identidad, su pertenencia y su organización.

El concepto de “interculturalidad” procura establecer políticas, programas y acciones que tomen en cuenta esta diversidad cultural. Como sostiene Catherine Walsh, este término se

inscribe en el esfuerzo por construir una sociedad justa, equitativa, igualitaria y plural. Desde una perspectiva crítica, la interculturalidad

se entiende como una estrategia, acción y proceso permanentes de relación y negociación “entre”, en condiciones de respeto, legitimidad, simetría, equidad e igualdad. Pero aún más importante es su entendimiento, construcción y posicionamiento como proyecto político, social, ético y epistémico de saberes y conocimientos, que afirma la necesidad de cambiar no sólo las relaciones, sino también las estructuras, condiciones y dispositivos de poder que mantienen la desigualdad, inferiorización, racialización y discriminación (Walsh, 2009: 6).

3.1. El proceso de Consulta Libre, Previa e Informada

Un derecho fundamental reconocido por la Argentina refiere al derecho a la consulta libre, previa e informada (CLPI) de los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito es garantizar su efectiva participación en las decisiones que se adopten y que afecten a sus recursos naturales, a sus territorios y a su vida comunitaria en general. Además de ser un derecho reconocido en la Constitución Nacional, el Convenio OIT N° 169 (aprobado y reglamentado por Ley Nacional N° 24071) establece la obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas antes de adoptar medidas que los afecten.⁵

El proceso de consulta constituye un derecho procedimental, pues su cumplimiento garantiza el efectivo logro de los derechos sustantivos. En el caso que nos ocupa, es condición para el logro de las medidas reparatorias fijadas por la Corte IDH en su sentencia, como es el acceso a la tierra y al agua.

Si bien en Argentina la CLPI no ha sido reglamentada aún por una norma específica que regule o protocolice un procedimiento particular, se pueden establecer algunos principios generales, en base a la normativa mencionada previamente y a algunas experiencias puntuales. Así, la CLPI tiene por finalidad promover y garantizar la participación integral de los pueblos indígenas, siempre a través de sus instituciones representativas, para que, junto a la institucionalidad pública, sean protagonistas de todas las fases (diseño, implementación, monitoreo y evaluación) de aquellas medidas, planes, programas y proyectos que puedan afectarlos. También busca lograr marcos de acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas, desarrollando un diálogo e intercambio de saberes con perspectiva intercultural. Con el fin de asegurar la protección de este derecho fundamental, también se consideran algunos principios integrales, referidos a la buena fe, a la adecuación de los procedimientos (tiempos, espacios y contenidos) y legitimidad jurídica y política (que el procedimiento consensuado sea coordinado por funcionarios gubernamentales idóneos y por las autoridades comunitarias que hayan sido designadas a tal fin).

En el presente trabajo me refiero a la CLPI como un proceso, en tanto involucra los distintos momentos de la política pública (diseño, ejecución, monitoreo y evaluación). No obstante, entiendo también a la política pública como un proceso, que en el caso en estudio refiere al diseño de un plan de acción con participación de agentes estatales, dirigentes indígenas y organizaciones de la sociedad civil, en el que cada uno de ellos asume distintos roles (por ejemplo, mediadores o protectores) y promueve diversas estrategias (subalternizadoras o superadoras), mediante las cuales establecen condiciones particulares para la formulación y ejecución de las políticas y programas del Estado. Por lo tanto, lejos de entender al Estado como exterioridad, considero que el “Estado y los proyectos políticos que le dan forma pueden ser entendidos como el resultado de la lucha por la hegemonía por la imposición de la dominación” (Grassi, 2003: 109). Entonces, el proceso de la política pública hace referencia al contexto particular en la que esta es producida y de la que es producto “pero obliga también a analizar las múltiples luchas surgidas en su implementación, resignificando, en distintos momentos, sus contenidos y expresión particular en una política de Estado” (Martínez, 2004: 21).

En síntesis, la CLPI, aún sin una normativa específica en Argentina, constituye un derecho procedimental fundamental para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en todas las fases de las políticas públicas que los afectan. Su implementación requiere legitimidad jurídica y política, pertinencia cultural y mecanismos de diálogo, en un proceso atravesado por disputas, negociaciones y resignificaciones que configuran el sentido mismo de la acción estatal. Esta perspectiva del proceso de consulta de las comunidades, organiza y fundamenta las elecciones metodológicas que se describen a continuación.

4. Aspectos metodológicos

4.1. Técnicas, fuentes, participantes

Al tener el privilegio de participar en todo el proceso de consulta, conté con una variedad de fuentes para analizar: los registros de campo y de las reuniones, minutas, registro audiovisual, la información disponible en la web de la UEN, actas de los talleres de CLPI, actas de las reuniones en territorio, mapas e informes elaborados por la UEN y por otras dependencias; actas de la Mesa de Gestión y de las Asambleas de la Asociación. También incorporé los intercambios por mensajería celular. Las principales técnicas utilizadas fueron el análisis de fuentes las entrevistas y reuniones in situ y vía zoom.

De la sistematización, participó el equipo de la UEN, los representantes de la Asociación, los integrantes del equipo técnico territorial, una funcionaria de la Dirección de Tierras del Gobierno de la Provincia de Salta, integrantes del equipo técnico del INTI e integrantes de la Asociación Civil con presencia en Santa Victoria Este que brinda asesoramiento a las autoridades indígenas.

4.2. Dificultades y facilitadores

En primer lugar, reflexionar sobre el proceso vivido requiere incorporar al análisis la posición que ocupé al interior de la UEN y la relación que esta condicionó con los distintos actores que entrevisté o con quienes mantuve reuniones.⁶ Advertí, en este sentido, que algunos entrevistados orientaron sus reflexiones hacia una evaluación del proceso de consulta, debido a mi pertenencia institucional, por ello tuve que reiterar en varias oportunidades los objetivos de realizar un trabajo de sistematización, centrados en comprender “por qué pasó lo que pasó” para identificar colectivamente las lecciones aprendidas de esta experiencia.

En segundo lugar, al realizar las entrevistas advertí que hubiera sido más enriquecedor generar un espacio de encuentro entre los distintos actores y sus múltiples pertenencias en una única reunión para promover un intercambio reflexivo y crítico de la experiencia compartida. Sin embargo, encontré limitaciones a esta propuesta desde el equipo conductor de la UEN, pues un encuentro de estas características habilitaría compromisos que, debido al momento de fin de ciclo de la gestión, no podrían garantizarse.

Por otro lado, el principal facilitador fue mi participación en la experiencia desde el inicio, manteniendo un diálogo fluido con cada uno de los actores participantes. Construimos relaciones de mucha confianza. Además, la sistematización de esta experiencia resulta valiosa para la mayoría de los participantes, porque constituye un insumo para definir futuras estrategias de trabajo. Asimismo, la dinámica de trabajo de la UEN se sustentó en el registro exhaustivo de las distintas instancias de diálogo e intercambio con las instituciones y actores involucrados en el caso. Por lo tanto, dispuse permanentemente de registros y diversas fuentes que facilitaron la reconstrucción de la experiencia. Por último, al tratarse de un caso con tratamiento judicial, se formalizaron los acuerdos con la Corte IDH y por ende con los peticionantes.

4.3. Las particularidades del proceso metodológico

El proceso metodológico contiene tres instancias. Las dos primeras buscan reconstruir históricamente la experiencia. El tercer momento procura reflexionar críticamente sobre el proceso vivido.

1. Clasificación y ordenamiento de la información: tomando como referencia los intereses de la pesquisa, las dimensiones elaboradas para abordar analíticamente el eje propuesto, se clasificó y ordenó la información disponible, compuesta por notas, informes, minutas y registros de campo. También se incorporaron intercambios por WhatsApp, pues los diálogos informales aportan a la reconstrucción sobre los procesos analizados. También se identificaron los hitos más relevantes, que se ordenaron en una línea de tiempo.⁷

2. Realización de reuniones y entrevistas: una vez clasificada y ordenada la información surgida de los registros, se realizaron cinco entrevistas y dos reuniones con aquellas personas y equipos que participaron de manera directa en la implementación de la CLPI. Algunas entrevistas no pudieron realizarse en territorio, debido a un imprevisto de carácter coyuntural. Por esta razón se realizaron de manera virtual y sincrónica. El intercambio sobre la experiencia de consulta se realizó a partir de entrevistas guiadas pero abiertas, para habilitar el punto de vista propuesto por los entrevistados.
3. Análisis, síntesis e interpretación crítica: se reflexiona sobre el proceso vivido a partir de una “dialéctica de profundización” en su comprensión.

Por otra parte, la reconstrucción de la experiencia puso en evidencia dos niveles de registro: por un lado, el registro formal, conformado por un corpus de notas periodísticas, informes, notas conteniendo los intercambios y pedidos entre las instituciones, los peticionantes y la Corte IDH. Por otro lado, el registro informal, surgido del diario de campo y de los intercambios en grupos de WhatsApp de los que formé parte.

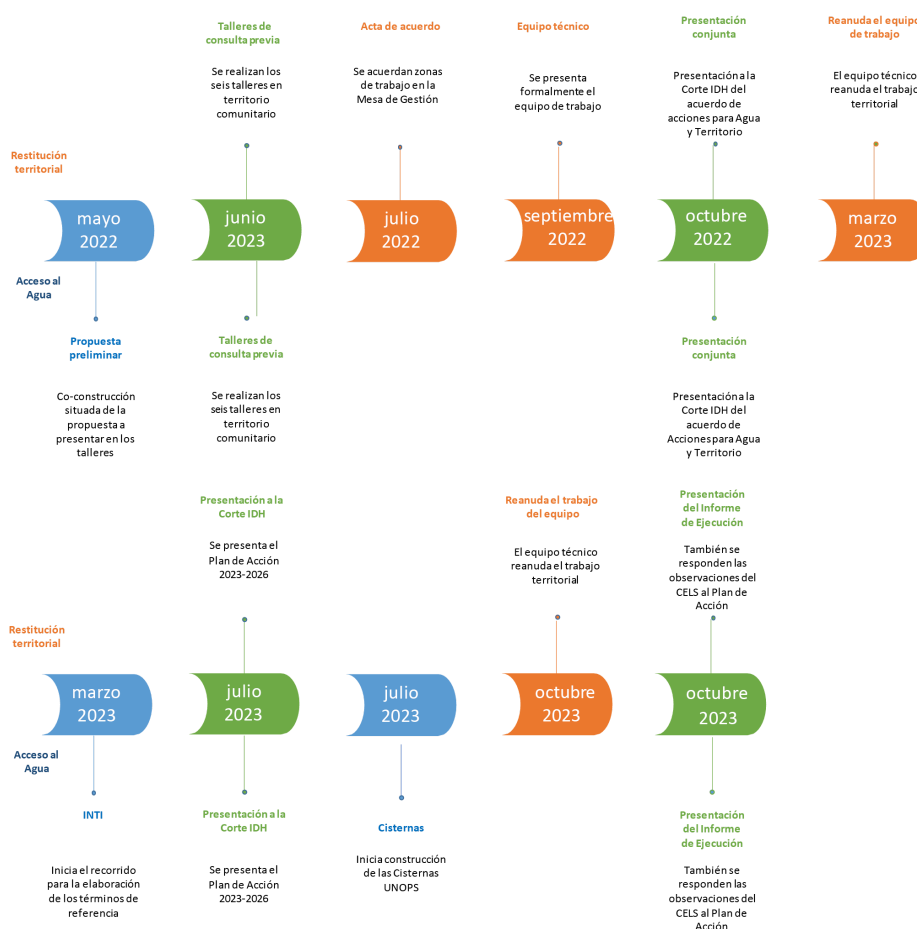
En tercer lugar, el proceso metodológico me permitió dilucidar distintos niveles de interlocución, con incidencia en distintas dimensiones de la implementación de la consulta: 1) el nivel de interlocución local, que se compone centralmente de los intercambios (en su mayoría informales) entre los equipos técnicos del Estado nacional, provincial y municipal con las comunidades y organizaciones campesinas y criollas. El análisis crítico indica la centralidad de este nivel de interlocución para garantizar consenso (diálogo que involucra más voces que dialogan con la UEN) y el diseño de propuestas situadas; 2) el nivel de interlocución interjurisdiccional (nación, provincia, municipio y actores locales), que se establece entre funcionarios, equipos técnicos y representantes y garantiza la sostenibilidad y continuidad en los acuerdos. Requiere del consenso y de las propuestas situadas construidas en territorio (nivel local); 3) el nivel de interlocución interministerial, que es aquel que se establece entre funcionarios y equipos del Estado nacional y garantiza el aporte económico y la experticia administrativa y técnica para la viabilidad de las propuestas; 4) finalmente, identifiqué la interlocución político-institucional entre funcionarios y políticos de alto rango para garantizar la disponibilidad de fondos y de áreas del Estado para ejecutar obras, proyectos, etc. en el territorio. En suma, también garantiza la viabilidad político-económica de las iniciativas, así como su continuidad institucional.

En cuarto lugar, la reconstrucción de la experiencia permite identificar distintos momentos de la consulta: 1) la instancia de diálogo entre actores para producir un diagnóstico, 2) la producción de un preacuerdo, 3) la materialización de la consulta mediante talleres y 4) la suscripción del acuerdo homologado por la Corte IDH y el seguimiento de los acuerdos alcanzados.

Finalmente, el ordenamiento, clasificación e interpretación de la experiencia de consulta me permitió dimensionar la envergadura del objeto que me propuse someter a análisis. De manera directa o indirecta, la experiencia involucra a un centenar de actores con diversa pertenencia institucional o local, pero también obras e iniciativas de distinta naturaleza que suponen una inversión y trabajo en la zona alcanzada por el fallo nunca vistos antes.⁸ Por esta razón, el análisis que sigue se centra en tres dimensiones, a saber:

1. La metodología de trabajo: quiénes participaron de la experiencia de diseño e implementación de la CLPI en los distintos momentos de trabajo, qué recursos aportaron, la adecuación de los procedimientos y técnicas adoptadas (tiempo, espacio, contenido) así como los productos logrados. Este aspecto involucra, centralmente, los elementos constitutivos del proceso de consulta (Libre, Previa e Informada).
2. Los roles –protectores o mediadores– y las estrategias –subalternizadoras o superadoras– adoptadas por los distintos actores involucrados: autoridades de la ALH, equipos técnicos del Estado nacional, funcionarios, equipos técnicos del Estado provincial, organizaciones de la sociedad civil.
3. La matriz de consensos, desacuerdos e impugnaciones que evidencian los distintos momentos de la CLPI.

Figura 1. Línea de tiempo.



Fuente: elaboración propia.

5. Hallazgos, aprendizajes y conclusiones

5.1. Hallazgos

5.1.1. Elaboración colaborativa de la propuesta de acceso al agua

La propuesta inicial de acceso al agua, luego sometida a consulta en los talleres de CLPI, se coconstruyó entre los equipos técnicos territoriales, los promotores indígenas, la comisión directiva de la Asociación e integrantes de la ONG local que residen en Santa Victoria Este. En palabras de J., integrante del equipo técnico territorial (INAFCI):

la propuesta preliminar (que luego se sometió a consulta) se construyó con ellos, en base a sus conocimientos, creencias y herramientas.⁹ Con esos insumos se generó una propuesta, basada en coconstruir, mostrar antes de la consulta y validarla informalmente con las comunidades indígenas.

También se diseñó colaborativamente la metodología de la consulta: los lugares donde realizar los seis talleres y así garantizar la participación de más de 140 comunidades, cómo implementar la técnica de mapeo comunitario, garantizar la presencia de intérpretes para traducir a distintos idiomas las exposiciones y debates y la confección de cartillas también traducidas.

5.1.2. Procedimientos situados

Los talleres se realizaron en puntos estratégicos distribuidos en un territorio que abarca 645.000 hectáreas, con caminos en mal estado, recorriendo largas distancias, etc. Se debieron adaptar los procedimientos de la administración pública para garantizar el financiamiento de las actividades, en un contexto inusual. Se obtuvo financiamiento para la inversión en comida “a la olla” en lugar del sistema de *catering*, pago de intérpretes o pago de combustible en una zona sin disponibilidad cercana de expendio formal, etc.

5.1.3. Formalización de los acuerdos

Desde la UEN se promovió la formalización de los acuerdos y avances logrados en el marco de la consulta, mediante la publicación de las novedades, el diseño de una página web con información actualizada,¹⁰ la redacción de actas en cada uno de los talleres, notas periodísticas, etc. Al tratarse de una causa judicial, la formalización de estos acuerdos y avances es un

requerimiento para el cumplimiento de sentencia. A su vez, constituye un punto de partida para que la próxima gestión pueda darles continuidad.

5.1.4. Transversalización del diálogo, el consenso y la perspectiva étnica

Los encuentros periódicos entre las partes (UEN, Asociación y CELS) favorecieron un diálogo fluido y abierto al consenso, que plasmaron en la presentación conjunta de un acuerdo entre las partes en lo referido a los objetivos sometidos a CLPI, que luego fue homologado por la Corte IDH. En palabras de R., abogado del equipo técnico de la UEN, “este acuerdo es difícil de conseguir y no tiene antecedentes en el Sistema Interamericano. Para mí es la distinción que tiene este proceso. Porque nos pusimos de acuerdo sobre las prioridades”. Del mismo modo, las reuniones periódicas y el espacio de la Mesa de Gestión local de Santa Victoria Este fueron ámbitos privilegiados para consensuar el trabajo del equipo técnico a cargo de las tareas de restitución territorial con las familias criollas y las comunidades peticionantes. No obstante, esta modalidad de trabajo se fue espaciando con el correr del tiempo.

5.1.5. Simetrización del diálogo

La incorporación de promotores indígenas y criollos en los equipos técnicos favoreció la simetrización del diálogo y la palabra, promovió una base de acuerdos y la mayor flexibilidad de los actores para aceptar y afrontar colaborativamente distintos imprevistos. F., funcionaria de la provincia de Salta expresó:

Como espacios de diálogo tienen la mesa de gestión (mensual) y un grupo de chat del que participa la presidenta de la Asociación. E. y R. son promotores indígenas e integran el equipo. Hay un trabajo conjunto. Además, la salida permanente al terreno les permite tener un contacto no solo con la Asociación sino también con los caciques.

5.1.6. Mirada situada

Hay consenso general sobre el aporte invaluable del equipo técnico territorial y también de los técnicos de la ONG Asociana que viven en Santa Victoria Este para acompañar el proceso de consulta, pues garantizan una mirada situada. G., técnico del INTI, se refirió a la centralidad de estos equipos en el relevamiento que debieron realizar para elaborar el diagnóstico hidrogeológico. “Por suerte estaban A. y J. para explicar que tal cacique está peleado con tal... son condiciones complejísimas”. Este equipo de trabajo territorial, junto con un núcleo de funcionarios y técnicos de la provincia de Salta y las ONG locales, han logrado trascender los cambios de gestión y a su vez fortaleció su compromiso con el caso. Con esfuerzo y

creatividad, sostienen una militancia técnica y tecnológica en el territorio para el cumplimiento de la sentencia, aún en condiciones de mucha adversidad.

5.2. Aprendizajes

A partir de la interpretación crítica de la experiencia, surgen aprendizajes vinculados al desafío de profundizar procedimientos situados. También resulta necesario mejorar los mecanismos de comunicación. Pero fundamentalmente, hay un aprendizaje relacionado con el abordaje de las políticas públicas con perspectiva intercultural.

5.2.1. Adecuación de tiempos y espacios

La adecuación de los tiempos resultó un tema recurrente entre los participantes, aunque expresan puntos de vista discrepantes. Por ejemplo, los representantes de las comunidades víctimas consideraron que los talleres requerían más tiempo de trabajo en terreno. De parte de los agentes del Estado, la mayor preocupación resultó del desencuentro entre los tiempos de la administración pública, que siempre son excesivos, y los tiempos del territorio, que también requieren de plazos extensos para consensuar en conjunto algunas decisiones.

También fue recurrente el desacuerdo en torno del espacio físico, como expresión en la vida cotidiana del conflicto territorial que dio origen al caso y a la sentencia: los promotores indígenas no se sienten cómodos trabajando en la oficina municipal, apropiada principalmente por familias criollas que plantean sus problemas de producción ganadera y de ocupación del territorio. En palabras de los técnicos, los promotores indígenas “no se apropian del espacio (de trabajo), porque hay presencia criolla mayoritaria”. Este desacuerdo se expresó también cuando se organizó una reunión para presentar al equipo técnico responsable de realizar los trabajos territoriales a cargo de la Unidad Ejecutora Provincial. La Asociación, por medio de sus representantes legales, presentó una nota pidiendo que la reunión se realice en territorio indígena en lugar del galpón de las organizaciones criollas. Finalmente, para evitar escalar el conflicto, el encuentro se realizó en el predio municipal.

5.2.3. Adecuación entre los procedimientos de consulta y la subjetividad política y jurídica de las comunidades

La experiencia de consulta deja como aprendizaje la dificultad para consensuar y definir quién es el sujeto consultado: ¿son las autoridades de las 150 comunidades que integran la Asociación o alcanza con consultar a la Comisión Directiva de la Asociación Lhaka Honhat? ¿En qué casos y ante qué medidas corresponde consultar a unos, a otros, o a ambos? Este punto constituye un elemento de disenso entre los distintos actores, que se traduce a su vez en la poca claridad de los procedimientos a seguir en los procesos de CLPI. En palabras de un abogado de la UEN:

para este caso en particular hay que llegar a un acuerdo en cómo consultar cada medida en específico. Son tan distintas las medidas entre sí y tan peculiar la subjetividad del otro lado, que hay un montón de actores que se superponen. La disyuntiva más grande que tiene el Estado es definir bien al sujeto consultado. Y eso en LH no lo tenés, salvo que hagas una asamblea por cada punto. Pero es costoso y en la práctica le genera muchas dificultades a la dirigencia comunitaria. Esto se resuelve llegando a acuerdos específicos, o siguiendo la solución que propuso la corte, que son traslados.¹¹

5.2.4. Fortalecer la comunicación y la circulación de la información

Este aspecto concierne centralmente al seguimiento de los acuerdos alcanzados. En efecto, una vez logrado el acuerdo respecto de las obras y el trabajo territorial, se inicia la etapa de implementación. La envergadura de las obras comprometidas involucra a una decena de dependencias y un centenar de agentes (entre funcionarios y equipos técnicos) a quienes les asignan una porción de las tareas necesarias para ejecutar los compromisos asumidos al momento de la consulta. Una referente de la Asociación Lhaka Honhat, menciona que “hay muchos malentendidos [...] la comunicación (con algunos técnicos) fue confusa: hay lugares donde los caciques no quieren que vayan porque no les resuelven nada”.

Por ejemplo, si no hay claridad sobre los pasos que deben darse para lograr una obra de perforación (diagnóstico hidrogeológico, redacción de términos de referencia, llamado a licitación, etc.), es probable que los caciques concluyan que un técnico que los visita para realizar el diagnóstico hidrogeológico no les da ninguna solución, pues desconocen el procedimiento.

5.2.5. Fortalecer la matriz de acuerdos y estrategias con perspectiva intercultural

Producir un lenguaje común. A mi criterio, este aspecto resulta el más desafiante para el diseño de propuestas de trabajo junto a pueblos y comunidades indígenas, pues involucra el entendimiento entre actores que no necesariamente comparten las mismas perspectivas, formas de trabajo o formas de vida. En este sentido y abonando al camino de la producción de acuerdos y simetrización de la palabra, es que se inscriben las propuestas de J. (INAFCI) y G. (INTI). Por un lado, J. propone promover instancias de “formación cívica de las comunidades”:

El mundo wichí se vincula con el Estado desde la lógica propia: “yo tengo mi comunidad, yo quiero mi escuela”. Pero ¿cuántos alumnos tenés? Cinco. Bueno, no podés tener una escuela para cinco alumnos.

Júntense con aquella comunidad, junten veinticinco alumnos y hacemos la escuela. No podemos hacer una escuela cada cinco alumnos. La lógica de ellos dice una cosa, la lógica del Estado dice otra.

J. relata esta experiencia para ilustrar un caso de construcción de un anexo escolar, que finalmente fracasó, porque los caciques (autoridades comunitarias) no pudieron ponerse de acuerdo acerca de dónde ubicarlo.

Por su parte, G. propone una formación previa para los agentes del Estado con alcance de tareas en la zona:

los hidrogeólogos del país acá tienen que aprender cosas distintas. No se pueden aplicar los mismos manuales. Pensado para un clima de pampa húmeda, acá. Acá hay que tener estrategias múltiples, creativas, diferentes, rescatar conocimientos ancestrales y de todo eso hacer una integración y eso es un desafío que evidentemente no estamos logrando porque está a la vista [...] todos los años tenemos emergencia hídrica.

Si bien G. alude a conocimientos hidrogeológicos situados, también es válido pensar esta formación previa en términos de derechos que asisten a los pueblos, alcance y medidas de la sentencia, etc. para todos aquellos que intervengan, de uno u otro modo, en el caso. En suma, se trata de elaborar un paradigma de intervención que plantea estrategias interculturales.

Un ejemplo concreto surgido en los talleres de consulta se relaciona con la gobernanza del agua. Allí las autoridades comunitarias relataron sus preocupaciones en relación con el uso del agua, que si bien “es de todos” en la práctica no siempre se comparte. En algunas comunidades se menciona el caso de los pozos de agua que se construyeron en predios escolares, pero que además abastecen a una comunidad. Sin embargo, la administración de ese pozo recae en la escuela y en consecuencia se corta el suministro los fines de semana. También en uno de los talleres se mencionaron problemas de gestión del agua, porque los criollos que viven en la zona priorizan el consumo del agua para el ganado. Entonces, la decisión de iniciar una obra de agua requiere formalizar una instancia en la que se discuta y se acuerde en conjunto quiénes y cómo se van a beneficiar de esa obra y garanticen un control de gestión de la misma. Se trata de un pedido concreto que surgió en los talleres de consulta, pero por razones de competencia no logró formalizarse y alude, precisamente, a la urgencia por generar estrategias de entendimiento, un lenguaje compartido entre los distintos actores para garantizar el efectivo derecho al acceso al agua.

En síntesis, en este apartado se analizaron los principales hallazgos y aprendizajes que surgen del análisis de la experiencia. El trabajo colaborativo, al igual que el esfuerzo por promover procedimientos situados, expresan los intentos del Estado por construir interculturalidad. En

simultáneo, la formalización de los acuerdos constituye una condición necesaria (aunque no suficiente) para crear institucionalidad y garantizar la continuidad de la experiencia. El cumplimiento de la sentencia es una obligación para el Estado y requiere garantizar su persistencia, más allá de los cambios de gestión. También la transversalización del diálogo resultó un acierto para el logro de algunos objetivos, aunque perdió fluidez una vez culminada la primera etapa de consulta. También lo fue la simetrización del diálogo y el apoyo del trabajo en un equipo en territorio comprometido en aportar una mirada situada tanto para el diseño de los instrumentos de consulta como para su implementación.

Advierto que los aprendizajes se vinculan con profundizar y mejorar los procedimientos situados en todas las instancias de la consulta, así como la comunicación con los distintos participantes. También es necesario generar acuerdos respecto del sujeto de la consulta, que considere la subjetividad de la Asociación Lhaka Honhat, pues requiere adoptar procedimientos específicos, de acuerdo a la medida sometida a consulta.

Finalmente, considero que el principal desafío para la UEN constituye el fortalecimiento de un lenguaje común, mediante procedimientos que promuevan acuerdos y estrategias con perspectiva cultural. En el apartado siguiente me detengo en algunos aportes concretos que aporta la experiencia en este sentido.

6. Conclusiones

El presente análisis se centró en la experiencia de la UEN durante la implementación de la CLPI en relación con el acceso al agua y la restitución territorial y procuró recuperar la interpretación crítica realizada por parte de distintos actores participantes. A raíz de la puesta en común de estas perspectivas, se identificaron algunas lecciones aprendidas, puntualmente con relación a la metodología de trabajo y a la matriz de acuerdos y estrategias con perspectiva intercultural, que fueron detallados en el apartado anterior. En este sentido, constituye un aporte central para el desempeño de la UEN, así como para el resto de las instituciones participantes, pues se trata de la primera instancia de reflexión crítica sobre la experiencia de consulta realizada en el marco de la sentencia de la Corte IDH. También el análisis propuesto constituye un insumo para promover mayor institucionalidad al trabajo de la UEN, pues sistematiza las lecciones aprendidas en el proceso de consulta que lideró entre 2021 y 2023. Del mismo modo, es un aporte disponible para incorporar en futuras intervenciones que realice el Estado para dar cumplimiento al derecho a la CLPI de las comunidades indígenas.

El análisis crítico de la interpretación colectiva de la experiencia de CLPI permite deslizar algunas recomendaciones para el trabajo de la UEN, en adelante, que no solo atañen al proceso de consulta sino al acompañamiento en la implementación del Plan de Acción 2023-2026 en general.

En primer lugar, la sistematización de la experiencia evidencia que no resulta conveniente elaborar un protocolo de consulta previa que fije procedimientos para un universo sociopolítico territorial muy diverso, que contemple la subjetividad política de su organización sociocomunitaria. Por el contrario, resulta más adecuado establecer procedimientos y acuerdos caso por caso, tomando como referencia el marco normativo vigente en nuestro país.

En segundo lugar, es necesario resignificar el carácter vinculante de la consulta, teniendo en cuenta el principio de buena fe que esta supone. En el marco de un paradigma de intervención que formalice estrategias interculturales, se trata de lograr “un buen acuerdo” para las comunidades y también para el Estado, de modo que estos acuerdos puedan cumplirse.

En tercer lugar, identifica aportes concretos para mejorar un paradigma de intervención que profundice el trabajo intercultural, entre los cuales destaco las propuestas realizadas por los equipos técnicos locales para profundizar el diálogo intercultural, vinculados a la formación y sensibilización tanto de las comunidades indígenas como de los equipos técnicos y funcionarios del Estado.

Además, el Estado debe garantizar el sostenimiento técnico, administrativo y presupuestario de las iniciativas que se sometan a CLPI. Destaco la reflexión de R., integrante de la UEN:

en una eventual repetición, prevería la continuidad. La propia consulta tiene que tener prefigurada una instancia de implementación de lo que se acordó, porque sino lo que termina pasando es que la consulta tuvo el objetivo de sacar una foto y eso genera mayor desconfianza.

Finalmente, es necesario señalar que en diciembre de 2023, una vez culminado el trabajo de sistematización de esta experiencia, asumió la presidencia de la Argentina Javier Milei, representante del liberalismo extremo, basado en la desregulación del mercado, el brutal ajuste fiscal y la retracción del rol redistributivo del Estado. A partir de esa fecha, con el cambio de gestión, el Plan de Acción elaborado por la UEN para dar respuesta a la sentencia de la Corte IDH está paralizado. Los organismos del Estado nacional responsables de las distintas líneas de acción fueron disueltos, desfinanciados, degradados, etc. En este sentido, la paralización de los acuerdos deja en evidencia la falta de garantías para sostener técnica, administrativa y presupuestariamente las iniciativas que componen el Plan de Acción 2023-2026 y, en consecuencia, la respuesta del Estado a la demanda de la Corte IDH.

7. Referencias bibliográficas

- Barcina, Luciana; Ossorio, Arístides; Martínez, Clarisa; Palazzo, Mara y Robles Tristán, Rodrigo (2023). *Caso de las comunidades indígenas miembro de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. República Argentina. Plan de Trabajo y Acción 2023-2026*. Buenos Aires: Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, Ministerio

- de Justicia y Derechos Humanos [en línea]. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/07/plan_de_accion_web.pdf
- Bourdieu, Pierre (1993). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Akal.
- Carrasco, Morita y Briones, Claudia (2009). *La tierra que nos quitaron. Reclamos indígenas en la Argentina*, vol. 18. Buenos Aires: IGWIA.
- Cora, María Eugenia; Martínez, Clarisa; Martínez, Marcelo y Veliz, Francisco (2023). El derecho a la participación. Consulta y consentimiento previo, libre e informado. Clase 6. Curso *Los Pueblos Indígenas como sujetos de derecho*. Programa de Abordaje Territorial. Buenos Aires: Dirección de Desarrollo de Capacidades y Carrera Administrativa, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Grassi, Estela (2003). Política, cultura y sociedad. La experiencia neoliberal en la Argentina. En J. Lindemboim y C. Danani (coords.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Biblos.
- Jara Holliday, Oscar (2013). *Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias*. San José (Costa Rica): Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA.
- Martínez, Clarisa (2004). *El proceso de implementación de la política de radicación de villas en la Ciudad de Buenos Aires entre 1984 y 2002. Un estudio de caso* (Tesis de Maestría). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires.
- UNESCO Perú (2016). *Metodología de sistematización de experiencias educativas innovadoras*. Lima: Editorial Cartolan EIRL.
- Walsh, Catherine (2009). *Interculturalidad crítica y educación intercultural*. Ampliación de la ponencia presentada en el Seminario “Interculturalidad y Educación Intercultural”, organizado por el Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, La Paz, 9-11 de marzo de 2009 [en línea]. Recuperado de <https://www.humanas.unal.edu.co/repositoriocatedraunesco/files/3515/2702/9795/RAE-398.pdf>

-
1. Res. N° 979 del 21 de agosto de 2021, prorrogada por Res. N° 960/2023. [↗](#)
 2. Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES), Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), Argentina Satelital (ARSAT), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI) y Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. [↗](#)
 3. Lhaka Honhat: Argentina presentó el Primer Plan de Trabajo y Acción para el cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH. Acceso al Plan de Acción: <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/unidadespecial/acciones-del-estado-nacional>. [↗](#)
 4. El artículo 75, inc. 17 de la Constitución Nacional es el instrumento más importante en materia indígena que integra el derecho argentino. El mismo establece “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, y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. 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”. En 1989, por medio de la Ley Nacional N° 24071 la Argentina suscribe al Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”. A estas normas se suman otras leyes nacionales y provinciales y en su conjunto expresan el reconocimiento de derechos que asisten a las comunidades y pueblos indígenas. [↗](#)
 5. Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, adoptado en Ginebra, 27 de junio de 1989 Ver arts. 6.1 y 6.2. Véase también la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (2007). [↗](#)
 6. Bourdieu denomina este proceso como “objetivación participante”: se trata de mantener una conducta reflexiva que tome en cuenta la relación que se establece con los entrevistados, como parte necesaria del proceso de objetivación de la realidad (Bourdieu: 1993). [↗](#)
 7. Véase línea de tiempo de la figura 1. [↗](#)
 8. El objetivo vinculado al acceso al agua involucra 36 perforaciones profundas, redes de agua e interconexiones, construcción de 475 cisternas para captación de agua de lluvia, sistemas de bombeo, entre otros. El eje “restitución territorial” supone acuerdos entre comunidades criollas e indígenas para la relocalización de aproximadamente 200 familias criollas y sus ganados. Esta información se encuentra detallada en el Plan de Acción y Trabajo citado previamente. [↗](#)

9. Como resultado de esta instancia colaborativa, la propuesta preliminar sugiere la construcción de algunos pozos profundos "de reserva", categoría que incorpora la modalidad alternada de aprovechamiento y ocupación del territorio (Carrasco, 2009). Estas perforaciones prevén el desplazamiento estacional de algunas comunidades indígenas entre la costa del río y el monte en busca de alimentos o bien en busca de un resguardo ante la creciente del río Pilcomayo. [↗](#)
10. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/unidad-ejecutora-de-la-sentencia-lhaka-honhat-0> [↗](#)
11. Mediante este procedimiento, la UEN traslada sus propuestas a la Corte IDH, y esta las remite a los peticionantes para que realicen las observaciones que consideren pertinentes. [↗](#)
-



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales.

Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados.