



ISSN 2037-6677

2016/N.4

El 'modelo extractivista' y los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio en la Argentina de hoy

Marzia Rosti

Abstract

In Argentina indigenous peoples enjoy specific constitutional rights at federal (art. 75, para. 17 Federal Const.) and provincial level; the ILO Convention 169, other universal human rights instruments and the UN Declaration of the Rights of Indigenous People are currently in force. In the last ten years, however, the government has applied heavy extractivist policies with serious consequences for indigenous people, farmers (campesinos), the environment and the society in general.

Tag

Argentina, indigenous peoples, indigenous rights, extractivism, natural resources



El ‘modelo extractivista’ y los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio en la Argentina de hoy¹

di Marzia Rosti

SUMARIO: 1. – Los pueblos indígenas en el ordenamiento jurídico argentino. 2. – Los conflictos por la tierra. 3. – El ‘modelo extractivista’ y los pueblos indígenas. 4. – La Ley 26.160 de emergencia de la propiedad comunitaria indígena de 2006. 5. – Los derechos indígenas en la Provincia de Neuquén. 6. – La YPF-Chevron en Vaca Muerta y la comunidad Campo-Maripe. 7. – Unos vacíos legales: el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado. 8. – Conclusiones.

1. – Los pueblos indígenas en el ordenamiento jurídico argentino

La segunda mitad del siglo XX representó para los pueblos indígenas² de Argentina un momento muy esperado, puesto que el país se alineó en tema de

¹ Una primera versión de este texto con el título *El derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado frente al extractivismo en Argentina. El caso de la comunidad Campo Maripe* ha sido presentada en el Congreso 2016 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos-LASA, New York (27-30 de Mayo de 2016), en el Panel *Política Indígena en América Latina: Autonomía, Participación, Consulta y Consentimiento Libre Previo e Informado (CPLI)*, Sección *Ethnicity, Race, and Indigenous Peoples (ERIP)*; Organizadores y Moderadores del Panel: Dra. Alexandra Tomaselli (Karl-Franzens University of Graz, Austria; European Academy of Bolzano-EURAC, Italia) Dr. Jason Tockman (University of British Columbia, Canada), disponible en <https://lasa.international.pitt.edu/esp/congress>.

² El censo de 2010 revela una población total de 40.117.096 habitantes, de los cuales 955.032 son indígenas, que viven sobre todo en las provincias de Chubut (8,5%), Neuquén (7,9%), Jujuy (7,8%), Río Negro (7,1%), Salta (6,5%), Formosa (6,1%) y La Pampa (4,5%), véase http://censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp.

derechos indígenas a las políticas adoptadas por las otras naciones de Latinoamérica, caracterizadas por el fenómeno denominado de ‘emergencia indígena’³.

En efecto, la reforma constitucional de 1994 derogó el inc. 15 del art. 65 de la Constitución, que atribuía al Congreso la tarea de “Proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo” e introdujo un amplio catálogo de derechos indígenas en el art. 75 inc. 17, que dispone: “Corresponde al Congreso [...] reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, trasmisible ni susceptible de gravámenes y 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”⁴.

En cuanto a la legislación, como Estado federal, a nivel nacional, ya en 1985 se aprobó la *Ley 23.302 de Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes* que declaró “de interés nacional la atención y apoyo a los aborígenes y a las comunidades indígenas existentes en el país, y su defensa y desarrollo para su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la nación, respetando sus propios valores y modalidades” (art. 1), precisó que “se entenderá como

En 2004-2005 la Encuesta Complementaria de los Pueblos Indígenas (ECPI) indicó que la población indígena representaba el 1,7% (600.329 individuos) de la población total entonces estimada en 40.091.359. Datos no oficiales indicaron cifras distintas que iban de un mínimo de 600.000 individuos en 24 comunidades a un máximo de 1.500.000 en 31 comunidades, véase www.indec.mecon.ar/webcenso/ECPI.

³ El fenómeno empieza en los años 80 con la aprobación – a nivel internacional – del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y – a nivel nacional – con las reformas constitucionales aprobadas por los países latinoamericanos y que reconocieron un amplio catálogo de derechos a los pueblos indígenas presentes en los respectivos territorios. Al respecto, se vea: J. Bengoa, *La emergencia indígena en América latina*, 2008, 2º ed.; R. Yrigoyen Fajardo (ed.), *Pueblos indígenas. Constituciones y reformas políticas en América latina*, Lima, 2010; A. S. Bronstein, *Hacia el reconocimiento de la identidad y de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: Síntesis de una evolución y temas para reflexión*, 1998, en www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/indigenous/bronste.htm; S. Lanni, *I diritti dei popoli indigeni in America Latina*, Napoli, 2011, y M. Rosti, *I diritti indigeni in America latina fra profili storici e dinamiche attuali*, in *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo. La nascita dell'Osservatorio sulla sostenibilità culturale*, P. Bilancia (eds.), Napoli, 2016, pp. 145-156.

⁴ Para las constituciones véase www.biblioteca.jus.gov.ar.

comunidades indígenas a los conjuntos de familias que se reconozcan como tales por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el territorio nacional en la época de la conquista o colonización e indígenas o indios a los miembros de dicha comunidad” (art. 2), a las cuales, a través de la inscripción en el Registro de Comunidades Indígenas (desde ahora Re.Na.Ci., art. 2), se les reconocerá la “personería jurídica”, requisito fundamental para gozar del estatus necesario para reivindicar los derechos y acceder a algunos beneficios (por ejemplo subsidios etc.) entre los cuales la adjudicación a “título gratuito” de tierras (artt. 7 y 9)⁵ que en el futuro serán inembargables, inejecutables y no podrán ser enajenadas durante un período de 20 años, exentas de pago de impuestos nacionales y libres de gastos o tasas administrativas⁶.

La *Ley 23.302* creó también el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), encargado de implementar las políticas indígenas en coordinación con las provincias y de mantener el citado Re.Na.Ci. instituido en 1995 y, desde 2010, también el Registro Nacional de Organizaciones de Pueblos Indígenas (desde ahora Re.No.Pi.), es decir, un registro de las organizaciones que “ostenten la representación mayoritaria de las comunidades indígenas de un mismo o de distintos pueblos indígenas a nivel provincial, regional o nacional”. Además, en 2004, se crearon el Consejo de Participación Indígena (CPI) y, en 2008, el Consejo de Coordinación (CC), para garantizar una mayor participación y presencia de los pueblos originarios en los programas del INAI⁷.

⁵ Art. 7: “La adjudicación en propiedad a las comunidades indígenas existentes en el país, **debidamente inscriptas**, de tierras aptas y suficientes para la explotación agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal, según las modalidades propias de cada comunidad. Las tierras deberán estar situadas en el lugar donde habita la comunidad o, en caso necesario en las zonas próximas más aptas para su desarrollo. La adjudicación se hará prefiriendo a las comunidades que carezcan de tierras o las tengan insuficientes; podrá hacerse también en propiedad individual, a favor de indígenas no integrados en comunidad, prefiriéndose a quienes formen parte de grupos familiares. La autoridad de aplicación atenderá también a la entrega de títulos definitivos a quienes los tengan precarios o provisorios”. **La negrita es de quien escribe.** Para la *Ley 23.302*, véase <http://indigenas.bioetica.org/leyes/23302.htm>.

⁶ Art. 11: “inembargables e inejecutables [...] con la prohibición de su enajenación durante un plazo de veinte años a contar de la fecha de su otorgamiento”; art. 9: “los beneficiarios estarán exentos de pago de impuestos nacionales y libres de gastos o tasas administrativas”.

⁷ En realidad, la presencia indígena en ese organismo carece de real efectividad: el CPI no tiene una secretaría permanente, ni presupuesto propio, ni siquiera una oficina, no funciona regularmente, no fija fechas de reuniones ni tiene capacidad de autoconvocatoria. Se reúne solo por decisión del presidente del INAI, esporádicamente (cada varios meses por 2 o 3 días) y con la agenda establecida por los funcionarios estatales.

Dentro de la estructura federal, desde los años 80, las provincias⁸ en las que hay una población indígena significativa han elaborado una normativa constitucional y leyes sobre el tema de carácter general o enfocadas en temáticas específicas⁹. Se trata de una competencia concurrente con la federal como establece la Constitución (art. 75 inc. 17) y como ha precisado la Corte Suprema de Justicia de la Nación (desde ahora CSJN) en el fallo *Confederación Indígena del Neuquén c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad* del 10 de diciembre de 2013, cuando dispuso que “tanto la Nación como las provincias tienen la competencia suficiente de reglamentación en materia de derechos de los pueblos originarios en sus respectivas jurisdicciones, siempre que ello no implique por parte de los estados provinciales una contradicción o disminución de los estándares establecidos en el orden normativo federal [...] dichos estándares federales se encuentran contenidos y especificados tanto en el marco constitucional sub examine y el Convenio 169 de la OIT como así también en la ley nacional de política indígena y su decreto reglamentario”¹⁰.

Para concluir este sintético cuadro, como recuerda la CSJN -desde el año 2001- entró en vigor en Argentina el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989¹¹ y – en 2007 – Argentina firmó su adhesión a la Declaración de los Derechos Indígenas de la ONU (UNDRIP).

2. – Los conflictos por la tierra

Desde que en 1994 se reconocieron los derechos indígenas en la Constitución nacional y, concretamente, “la preexistencia étnica y cultural [...], la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan [...] su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten”, los conflictos por la tierra han aumentado de manera significativa

⁸ Argentina es un país federal integrado por 23 Provincias.

⁹ La bibliografía es amplia, una síntesis actualizada al 2011 se encuentra en J. Anaya, *La situación de los pueblos indígenas en Argentina, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Copenhague, 2012, en <http://unsr.jamesanaya.org/esp>, y en la publicación anual de IWGIA, *El Mundo Indígena*, en www.iwgia.org. Para un recorrido histórico véase también M. Carrasco, *Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina*, Buenos Aires, 2000, y el sitio <http://indigenas.bioetica.org>.

¹⁰ www.infojus.gob.ar/jurisprudencia/FA13000190-confederacion_provincia_accion-federal-2013.htm.

¹¹ M. M. Gomiz, J. M. Salgado, *Convenio 169 de la O.I.T. sobre Pueblos Indígenas. Su aplicación en el derecho interno argentino*, Neuquén, 2010, 2º ed.

en el país porque, por un lado, los pueblos originarios empezaron a reivindicar sus derechos sobre las tierras¹² ancestrales de las que fueron desalojados y que a menudo han ocupado, sabedores de la existencia del texto constitucional y de los documentos internacionales ratificados por Argentina y, por otro, hay personas o empresas nacionales o extranjeras que compraron aquellas tierras hace tiempo y que defienden sus derechos basándose en el ordenamiento jurídico y en la legislación del país.

Se trata de conflictos territoriales surgidos – digamos – como consecuencia de dos precisos momentos de la historia de las relaciones entre los pueblos originarios y el Estado argentino.

El primero, en la segunda mitad del siglo XIX cuando, tras las campañas militares¹³ contra los indígenas que todavía vivían en algunas áreas del territorio nacional, el Estado les quitó la mayoría de sus tierras para venderlas o distribuirlas a

¹² Sobre todo en la zona sur en las Provincias de Río Negro, Neuquén y Chubut y en la del norte en las Provincias de Salta, Jujuy y Formosa.

¹³ Se trata de la Conquista del desierto de 1880 en las regiones de Patagonia y de La Pampa, que extendió la frontera interna argentina hasta el río Negro, y de la Campaña del Chaco de 1884, en el norte, que desplazó la frontera hasta el río Bermejo.

El sugestivo nombre ‘Conquista del desierto’ muestra que las áreas ‘desiertas’ se denominaban así porque los europeos no se habían afincado todavía en ellas, eran las habitadas efectivamente por los indígenas. El desierto era desierto a pesar de la presencia humana, pero esta presencia no era blanca sino mestiza y por lo tanto carente de ‘humanidad reconocible’.

Los datos oficiales militares indicaron que habían sido 10.656 los indígenas fallecidos durante la campaña de ocupación del espacio pampeano-patagónico y que había habido casi 13.000 indígenas entre prisioneros y reducidos voluntariamente. En el Chaco los muertos llegaron a 1.679. A estos datos hay que añadir los muertos por hambre o enfermedades.

Sobre el tema la bibliografía es muy amplia y por lo tanto se remite, por ejemplo, a los estudios de H. Clementi, *La frontera en América. Una clave interpretativa de la Historia Americana*, Buenos Aires, 1985-1988, 4 v.; N. T. Auza, *La ocupación del espacio vacío: de la frontera interior a la frontera exterior. 1876-1910*, en G. Ferrari, E. Gallo (coomp.), *La Argentina del Ochenta al Centenario*, Buenos Aires, 1980, pp. 61-89; T. Halperin Donghi, *Una Nación para el Desierto argentino*, prólogo de Roy Hora, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2005; W. M. Delrio, *Memorias de expropiación. Sometimiento e incorporación indígena en la Patagonia (1872-1943)*, Bernal, 2010; R. J. Mandrini, *La Argentina aborígen: de los primeros pobladores a 1910*, Buenos Aires, 2008; C. Martínez Sarasola, *Nuestros paisanos los indios. Vida, historia y destino de las comunidades indígenas en la Argentina*, Buenos Aires, 1996; E. H. Mases, *Estado y cuestión indígena. El destino final de los indios sometidos en el sur del territorio (1878-1930)*, Buenos Aires, 2010; M. Valko, *Los indios invisibles: de la apoteosis al confinamiento, secuestro y destierro*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2007. Por fin los estudios de M. Quijada, *La ciudadanización del ‘indio bárbaro’. Políticas oficiales y oficiosas hacia la población indígena de la Pampa y la Patagonia, 1870-1920*, en *Revista de Indias*, 1999, 217, pp. 676-704; *De mitos nacionales, definiciones cívicas y clasificaciones grupales. Los indígenas en la construcción nacional argentina. Siglos XIX a XXI*, en W. Ansaldo (coord.), *Calidoscopio latinoamericano. Imágenes históricas para un debate vigente*, Buenos Aires, 2004, pp. 425-450; *Repensando la frontera sur argentina: concepto, contenido, continuidades y discontinuidades de una realidad espacial y étnica (siglos XVIII y XIX)*, en *Revista de Indias*, 2002, 224, pp. 103-142, y M. Quijada, C. Bernand, A. Schneider, *Homogeneidad y Nación con un estudio de caso: Argentina, siglos XIX y XX*, Madrid, 2000.

inversores nacionales o extranjeros y para realizar el proyecto de desarrollo económico, social y cultural de la nación. Y el segundo momento, más reciente y llamado proceso de ‘extranjerización’ de la tierra, promovido por el presidente Carlos Saúl Menem durante sus presidencias (1989-1999), cuando se vendieron a inversores extranjeros casi el 10% de las tierras donde se encontraban el 90% de los recursos naturales¹⁴, sin tener en cuenta que, al mismo tiempo, con la reforma constitucional de 1994, se estaban reconociendo los derechos indígenas muchas veces sobre las mismas tierras que se vendían.

Hay que resaltar que, en la primera fase de los conflictos territoriales, hubo tantas iniciativas¹⁵ a nivel provincial para regular la posesión indígena de la tierra, como sentencias de la justicia provincial¹⁶ que reconocieron los derechos de las comunidades sobre las mismas, basándose principalmente en el concepto de ‘preexistencia étnica y cultural’; pero cabe destacar – como observa Gomiz – que “el Poder Judicial evidencia un comportamiento resistente a pronunciarse no sólo sobre los derechos constitucionales de los pueblos indígenas, sino, incluso, a mencionar en

¹⁴ Recordamos los casos del norteamericano Douglas Tompkins, con casi 35.000 hectáreas de tierras con recursos naturales entre las provincias de Corrientes, Entre Ríos, Santa Cruz, Neuquén y Tierra del Fuego, y del inglés Joe Lewis, que compró aproximadamente 18.000 hectáreas en Patagonia alrededor del Lago Escondido. Por último, la Compañía de Tierras Sur Argentino, que representa a la Empresa Benetton y que posee alrededor de 900.000 hectáreas de tierra en la provincia de Chubut, adquiridas en el año 1991, de las cuales la familia Curiñanco reivindica casi 500 hectáreas. Sobre esta controversia véase el sitio www.santarosarecuperada.com.ar y M. Rosti, *La terra contesa fra diritto e cultura: Compañía de Tierras del Sur Argentino versus Curiñanco-Rúa Naubelquir*, en *THULE. Rivista italiana di studi americanistici. Monografica. I diritti delle popolazioni indigene e il diritto indigeno nelle Americhe*, 2009-2010, 26/27-28/29, pp. 477-499.

¹⁵ En la provincia de Jujuy, con el Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras de Población Aborigen (1997), se entregaron 33 títulos a comunidades indígenas entre 2006-2007, pero queda pendiente la titulación de otras comunidades regidas por el mismo programa o por la *Ley n. 26.160 de Emergencia* de 2006 (cfr. § 4), la provincia de Salta en 1991 otorgó un título comunitario a la Asociación Lhaka Honat, integrada por 60 comunidades; sin embargo, la construcción de obras dentro del territorio ha generado un conflicto que ha llegado hasta el sistema interamericano de derechos humanos; la provincia de Neuquén en 1964 creó reservas de tierras a favor de comunidades indígenas, sin embargo existen todavía algunos conflictos con particulares.

¹⁶ Véase: Oñate, Dolorindo y otros c/Rago, Pablo y otros s/Interdicto de retener, Expte. 14.886-14-00, Juzgado Civil y Comercial n. 5 de la III Circunscripción Judicial de Río Negro, fallo del 4.09.2002; Quintriqueo, José c/ Newbery, Tomás s/ Acción autónoma de nulidad de sentencia, Expte 14.446 del Juzgado Civil de la IV Circunscripción Judicial de la Provincia de Neuquén, junio de 2003; Sede Alfredo y otros c/Vila, Herminia y otros s/desalojo, Expte. 14012-238-99, Juzgado Civil y comercial de la III Circunscripción Judicial de Río Negro, agosto de 2004.

sus sentencias la *calidad* de indígenas – y en su caso otorgar efectos jurídicos – a quienes son parte de procesos judiciales”¹⁷.

Además, en los últimos años la situación ha cambiado bastante, porque para los gobiernos nacional y provinciales de este periodo los objetivos prioritarios para el crecimiento económico del país han sido – y son todavía – los proyectos de las industrias extractivas (agropecuarias, mineros y petroleros), aunque afecten al conjunto de los derechos de los indígenas: tierras, recursos naturales, alimentación, salud y desarrollo. Y sobre este asunto, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en ocasión de una de las dos reuniones celebradas con los representantes indígenas en mayo de 2010, declaró que, si en el futuro se localizaran en los territorios indígenas recursos naturales estratégicos para el país, el gobierno optaría antes por su explotación que por la protección de los derechos indígenas reconocidos o reivindicados sobre las tierras ancestrales¹⁸.

Es obvio que las palabras de la Presidenta suscitaron no pocas perplejidades entre los activistas de los derechos indígenas pero – en efecto – así ha actuado el gobierno.

3. – El ‘modelo extractivista’ y los pueblos indígenas

La profunda crisis política, económica y social que se vivió en el país durante los años 2001 y 2002 afectó también a los pueblos originarios, fundamentalmente por las estrategias que se adoptaron en materia económica durante los gobiernos de Kirchner (2003-2007) y Fernández (2007-2011; 2011-2015) para volver a levantar al país y que se basaron en la producción y exportación de productos agrícolas¹⁹ y en

¹⁷ M. M. Gomiz, *El derecho constitucional de propiedad comunitaria indígena en la jurisprudencia argentina*, en F. Kosovsky, S. L. Ivanoff (comp.), *Dossier propiedad comunitaria indígena*, 2015, p. 136, y D. Rodríguez Duch, *El derecho de las comunidades originarias*, cit., y el más reciente *Apuntes sobre Propiedad comunitaria indígena*, en F. Kosovsky, S. L. Ivanoff (comp.), *Dossier propiedad comunitaria indígena*, 2015, p. 38.

¹⁸ Los pormenores de dichas reuniones se publicaron una semana más tarde y la grabación audio de las declaraciones de la Presidenta se colgó en el sitio de la revista *Mu*, n. 49, 17 de octubre de 2011, <http://lavaca.org> por Darío Aranda, que la transcribió para publicarla en el mismo sitio con el título *Gobierno, extractivismo y pueblos originarios*. De Aranda véase también *Argentina originaria. Genocidios, saqueos y resistencias*, Buenos Aires, 2011, y *Tierra Arrasada. Petróleo, soja, pasteras y megaminería. Radiografía de la Argentina del siglo XXI*, Buenos Aires, 2015 y los muchos artículos y ensayos en <http://darioaranda.wordpress.com>.

¹⁹ Sobre todo de soja, de la que se ha convertido en uno de los principales productores: de los 10 millones de hectáreas cultivados en 2001 se ha pasado a 12 millones en 2003 y, en 2010, a 19

la explotación de los recursos naturales, principalmente gas y petróleo, para satisfacer sobre todo las necesidades energéticas nacionales.

El apoyo al *modelo extractivista*²⁰ ha implicado la penetración de la ‘frontera extractiva’ (es decir agropecuaria, minera e hidrocarburífera)²¹ con la complicidad de las mismas instituciones, en áreas del país que – hasta hacía poco – habían quedado excluidas, o casi, de los proyectos de explotación y cuyos territorios se dedicaban a otras actividades o, si no, porque eran los territorios en los que residían algunas comunidades originarias o porque eran territorios reivindicados por ellos, provocando el consiguiente incremento de las tensiones, que a menudo degeneraban

millones, es decir, el 56% de la tierra del país cultivada, y para 2020 el objetivo es de 25 millones de hectáreas pasando de 52 a alrededor de 71 millones de toneladas de producto (+34%). Del boom de la soja el gobierno ha sacado provecho con las *retenciones*, es decir con los impuestos obligatorios fijados en un 35% de las ganancias por las exportaciones agrícolas, que han incrementado las entradas fiscales, poniendo a disposición mayores recursos económicos públicos destinados después en parte a políticas de ayudas sociales y de desarrollo del país. El *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (PEA)* presentado en septiembre de 2011, además de dar énfasis al “modelo sojero”, ha fijado como objetivo para 2020 incrementar la producción de trigo (+60%), maíz (+106%) y girasol (+45%). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación <http://www.maa.gba.gov.ar/2010/pea2>. Sobre la expansión de la frontera agrícola se vea por ejemplo A. Rofman, *El avance de la frontera agrícola en regiones extrapampeanas*, en *Voces en el Fénix. Rebelión en la granja*, 2012, 12, pp. 104-111, en www.vocesenelfenix.com/; sobre la expansión de la soja: M. Teubal, *Soja transgénica y crisis del modelo agroalimentario argentino*, en *Realidad Económica*, mayo-junio de 2003, 196, en www.ger-gemsal.org.ar/publicaciones/articulos-en-revistas/soja-transgenica-y-crisis-del-modelo-agroalimentario-argentino/, y *Expansión de la soja transgénica en la Argentina*, 2013, en <http://es.slideshare.net/ramoncopa/promesas-peligrosch4teubal>.

²⁰ Cfr. M. Svampa, E. Viale, *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, 2015, y E. Gudynas, *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*, Cochabamba, 2015, y la amplia bibliografía al final de ambas las publicaciones; además los estudios de N. Giarracca y de M. Teubal, entre los cuales se recuerda: N. Giarracca, *La tierra que no miramos*, en *Conciencia social. Nueva época*, septiembre de 2006, año VI, en www.ger-gemsal.org.ar/publicaciones/articulos-en-revistas/la-tierra-que-no-miramos, y *La tragedia del desarrollo: disputas por los recursos naturales en la Argentina*, en *Sociedad*, 2007, vol. 3, en www.ger-gemsal.org.ar/publicaciones/articulos-en-revistas/la-tragedia-del-desarrollo-disputas-por-los-recursos-naturales-en-la-argentina; N. Giarracca, M. Teubal, *Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo*, en *Revista ALARSU*, Nueva Época#5, 2010, pp. 113-133, en www.ger-gemsal.org.ar/publicaciones/articulos-en-revistas/disputas-por-los-territorios-y-recursos-naturales-el-modelo-extractivo.

²¹ En el norte del país, donde hay empresas mineras en las áreas desérticas, los indígenas muestran su preocupación -además de por la soja- por el alto consumo de agua para la extracción de recursos naturales, porque se está agotando este recurso fundamental para la cría de animales, la agricultura de subsistencia de las comunidades y la producción y cosecha de la sal, una actividad importante para la economía tradicional de la zona (región de las Grandes Salinas que abarca Salta y Jujuy). Por fin, hay temores por la posible contaminación no solo por la actual actividad minera y petrolera, sino también por las que han sido desarrolladas en las décadas anteriores, sin controles medioambientales adecuados.

en episodios de violencia y que terminaban a veces con el desalojo de las comunidades²² y – casi siempre – con el ingreso de la empresa en su territorio.

Por lo que se refiere a los recursos naturales, desde el año 2004 el gobierno ha promovido algunas iniciativas²³ para incrementar las inversiones en la búsqueda y explotación de reservas energéticas en los yacimientos convencionales²⁴ y sobre todo en los no convencionales, que han llevado – desde el punto de vista de la búsqueda – al descubrimiento en el año 2010 del yacimiento de Vaca Muerta en la provincia de Neuquén²⁵ y – desde el punto de vista legislativo – a la aprobación en el año 2012 de la *Ley 26.741 de Soberanía Hidrocarburífera* que ha declarado “de interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, a fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones” (art. 1), disponiendo por lo tanto, la expropiación del 51% de la compañía petrolífera Repsol YPF-Yacimientos Petrolíferos Fiscales (artt. 7-12) y la puesta en marcha de su nacionalización,

²² Las comunidades una vez desalojadas han tenido que migrar a ciudades o pueblos cercanos en busca de una ocupación y viven en condiciones de marginación y miseria, o se han quedado a vivir al margen de sus territorios ancestrales. En este último caso, los desmontes realizados han hecho inaccesibles o indisponibles los materiales tradicionalmente utilizados para la construcción de viviendas y para la cría de animales de caza y pesca e impiden el acceso a sitios de importancia cultural y espiritual (por ejemplo, los cementerios).

²³ En 2004 creó Energía Argentina Sociedad Anónima (Enarsa) como ente encargado de la búsqueda en campo energético; en 2006 el *Decreto 546/06* y la *Ley Corta 26.197/06* estimularon a todas las provincias del país para que atrajesen inversiones para este sector y la *Ley 26.190* puso en marcha el Programa de Generación con Recursos Renovables (GENREN).

²⁴ D. Di Risio, H. Scandizzo, *La inseguridad jurídica tiene rostro petrolero*, en *Voces en el Fénix. Tierra prometida*, 2013, 25, pp. 126-133, que remite al *Plan Estratégico de YPF 2013-2017*; D. Di Risio, M. Gavaldá, D. Pérez Roig, H. Scandizzo, *Zonas de Sacrificio. Impactos de la industria hidrocarburífera en Salta y Norpatagonia*, Observatorio Petrolero Sur, 2012, y en versión digital en www.opsur.org.ar/blog/2012/05/03/libro-zonas-de-sacrificio-impactos-de-la-industria-hidrocarburifera-en-salta-y-norpatagonia; H. Scandizzo, *YPF, Nuevos desiertos y resistencias. De la privatización a los no convencionales*, 14 de abril de 2014, p. 11, en www.opsur.org.ar/blog/2014/04/14/ypf-nuevos-desiertos-y-resistencias.

²⁵ La compañía estadounidense EIA-Energy Information Administration evaluó en el año 2013 la producción de Vaca Muerta en 27.000 millones de barriles de crudo, es decir 10 veces más que las reservas actuales, y en 802 TCF de gas, es decir, 45 veces las reservas actuales, situando a Argentina por detrás de China y de Estados Unidos para las reservas no convencionales. Por lo tanto, el *Plan Estratégico de YPF 2013-2017* estimó una reducción de las importaciones, se alcanzará la autosuficiencia y eventualmente la exportación de los excedentes.

controlando así el yacimiento de Vaca Muerta. Pero, al año siguiente, el gobierno tuvo que crear las condiciones necesarias para atraer las inversiones y la tecnología para explotar las potencialidades de esa zona y, en consecuencia ha emanado el *Decreto 929/13-Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos* que ha previsto algunos privilegios para los futuros inversores en el sector, con la condición de que inviertan en los primeros cinco años por lo menos “un mil millones (U\$S 1.000.000.000)” de dólares estadounidenses (art. 3)²⁶. El decreto – conocido como “decreto Chevron” – es del 11 de julio de 2013, es decir, de cinco días antes del anuncio de la firma – el 16 de julio de 2013 – de un acuerdo con la empresa estadounidense Chevron, que habría invertido 1.240 millones de dólares para obrar en las zonas de Loma La Lata y de Loma Campana en el área de Vaca Muerta, convirtiéndose así en el primer inversor extranjero del país en el campo petrolífero. En este contexto tiene cabida el caso de la comunidad de Campo Maripe ilustrado en el § 6.

4. – La Ley 26.160 de emergencia de la propiedad comunitaria indígena de 2006

En noviembre de 2006, el incremento de las reivindicaciones territoriales, de los conflictos sociales y de las críticas a los programas de inversión y desarrollo llevó al gobierno nacional a promulgar la *Ley 26.160 de Emergencia de la propiedad comunitaria indígena*, que declaró “la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquellas preexistentes” (art. 1), suspendió los desalojos de los territorios ancestrales (art. 2) y encargó al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) la realización, en los tres años siguientes, de

²⁶ Art. 6: desde el quinto año gozarán del “derecho a comercializar libremente el mercado externo el veinte por ciento (20%) de la producción de hidrocarburos líquidos y gaseosos producidos [...], con una alícuota del cero por ciento (0%) de derechos de exportación [...]. Los beneficiarios que comercializaren hidrocarburos en el mercado externo [...] tendrán la libre disponibilidad del cien por ciento (100%) de las divisas provenientes de la exportación de tales hidrocarburos, en cuyo caso no estarán obligados a ingresar las divisas correspondientes a la exportación del veinte por ciento (20%) de hidrocarburos líquidos o gaseosos”.

“relevamientos técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas” (art. 3).

A tal fin, en 2007 el INAI instituyó el Programa Nacional de Relevamiento de las Comunidades Indígenas²⁷, sin embargo, por la falta de resultados, la ley ha sido prorrogada ya dos veces: en 2009²⁸ hasta noviembre de 2013 y, nuevamente, hasta noviembre de 2017, cuando resultó que, seis años después del comienzo del programa, decenas de comunidades habían sido desalojadas y el relevamiento territorial se había realizado en pocas provincias, por la oposición de los gobiernos locales y la pasividad del gobierno nacional²⁹. En efecto, el *Informe* de la Auditoría General de la Nación³⁰ de 2012 y la *Nueva Advertencia sobre la inejecución de la ley 26.160* de ENDEPA³¹ de 2013 denunciaron, primero, que en seis años se habían realizado solo el 12,48% de demarcaciones territoriales de las solicitadas por aproximadamente 1.600 comunidades³²; segundo, que las encuestas casi no se habían empezado en las provincias donde se registraba un alto número de comunidades y una alta conflictividad – o sea Salta, Jujuy, Formosa, Chaco y Neuquén donde viven casi el 65% de las comunidades indígenas – mientras que en

²⁷ Se prevé un trabajo técnico y de campo coordinado entre el INAI, los organismos académicos y las provincias y un análisis de la organización socio-cultural de las comunidades (usos, tradiciones y ocupaciones de tierras). Los datos recogidos se incluirán en un Informe cartográfico y una Carpeta técnica, que contiene las indicaciones prácticas para legalizar las tierras.

²⁸ En octubre de 2008 el INAI declaró que solo se habían aprobado 6 proyectos provinciales de relevamiento territorial y que solo 2 provincias (Salta y Santiago del Estero) estaban en condiciones de recibir los fondos destinados al mencionado relevamiento.

²⁹ S. I. Braticevic, J. L. Cabana, *Aplicación de políticas públicas orientadas a Pueblos Indígenas. Un análisis comparativo del avance de la frontera agraria y sus contradicciones con el Programa de Relevamiento de la Ley 26.160*, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2, 2014, pp. 187-204; M. Rosti, *Terre ancestrali e risorse naturali: i diritti indigeni nell'Argentina odierna fra tutela e sviluppo economico*, en *RiMe. Rivista dell'Istituto di Storia dell'Europa Mediterranea*, 11/2, 2013, pp. 173-204, en <http://rime.to.cnr.it>.

³⁰ El *Informe* de la Auditoría General de la Nación del 2012 se encuentra en www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2012/2012_083.pdf.

³¹ Equipo Nacional de Pastoral Indígena (ENDEPA), *Nueva advertencia sobre la inejecución de la Ley 26.160. La brecha entre las declaraciones y la realidad en materia de derechos territoriales indígenas*, 2013, en <http://es.slideshare.net>, al cual se remite para los detallados cuadros y comentarios. Se recuerda que ENDEPA, en 2011, realizó un primer informe sobre el tema: *Advertencia sobre la inejecución de las leyes nacionales 26.160 y 26.554*.

³² “De un total de 1578 comunidades, solo se llevaron a cabo los relevamientos en 197. (...) En Río Negro se relevó el 40 por ciento de las comunidades (50 de 124), en Santiago del Estero el 23 por ciento (12 de 52), 17 por ciento en Misiones (18 de 103), 13 por ciento en Chubut (14 de 108) y 10 por ciento en Jujuy (30 de 295 comunidades). Chaco registra 101 comunidades, pero solo se ultimaron los censos catastrales de dos. En Neuquén existen al menos 61 comunidades y no se relevó alguna”, datos extraídos de *Tres años más para relevar los territorios indígenas*, 26 de septiembre de 2013, en <http://odhpi.org/>.

aquellas donde hay solo un 2,4% de comunidades – o sea La Pampa, Córdoba, Santa Cruz, San Juan, Catamarca, Entre Ríos, La Rioja y Tierra del Fuego – la realización había sido de cerca del 80% y, finalmente, que el INAI ya había gastado alrededor del 80% de los fondos disponibles, la mitad de los cuales sin alguna justificación.

A estos datos hay que añadir otros documentos y recomendaciones sobre el tema³³, entre los cuales destacamos la petición oficial de James Anaya de 2011, en aquella época Relator Especial de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, que – del 27 de noviembre al 7 de diciembre de aquel año – visitó Argentina y en particular las provincias donde se habían registrado más violaciones, o sea Neuquén, Río Negro, Salta, Jujuy y Formosa, concluyendo su recorrido en Buenos Aires donde, en una conferencia de prensa, adelantó el contenido del *Informe* oficial³⁴ que iba a presentar en 2012 al Consejo de Derechos Humanos en Ginebra³⁵. Y ya en aquella ocasión Anaya expresó su preocupación por la falta de protección de los derechos ancestrales de los pueblos originarios y por la política extractiva perseguida por el Gobierno y llamó la atención al gobierno para que controlara que se tutelaran los derechos de los indígenas en mayor medida³⁶.

³³ ENDEPA en la *Nueva advertencia* recuerda las recomendaciones, desde 2010, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y del Comité de Derechos Humanos; del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los informes anuales de la Organización Internacional del Trabajo; entre 2011 y 2012 también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó al gobierno argentino y, por fin, se recuerdan los documentos del Relator de la ONU James Anaya, ya citados aquí.

³⁴ J. Anaya, *Declaración a los medios del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas al concluir su visita a Argentina*, 7 de diciembre de 2011, en <http://unsr.jamesanaya.org/esp/declaraciones>.

³⁵ J. Anaya, *La situación de los pueblos indígenas en Argentina. Informe del relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Copenhague, 2012, en <http://www.iwgia.org/regiones/latin-america/argentina> y también en <http://unsr.jamesanaya.org/esp/country-reports/la-situacion-de-los-derechos-humanos-de-los-pueblos-indigenas-en-argentina>, que lleva por título *La situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Argentina*, A/HRC/21/47/Add.2, 4 de julio de 2012.

³⁶ Si bien señaló que se dieron “pasos importantes para reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos naturales tradicionales, existe todavía en Argentina una falta de seguridad jurídica generalizada respecto de estos derechos” (J. Anaya, *La situación*, cit., p. 34) apuntó que “A través de los años, los proyectos agropecuarios y de industrias extractivas existentes en Argentina han afectado a un conjunto de derechos de los pueblos indígenas, incluyendo sus derechos a sus tierras y recursos naturales, así como sus derechos a la alimentación, la salud y el desarrollo” (J. Anaya, *La situación*, cit., p. 19). Y – como recuerda Scandizzo – resaltó que “el Estado debe controlar al sector privado, a las empresas que extraen recursos. Si eso no sucede, no hay respeto pleno para los pueblos indígenas” y definió la técnica del *fracking* para la explotación de los no convencionales como un método “particularmente riesgoso” (H. Scandizzo, *YPF, Nuevos desiertos y resistencias*, cit., p. 7).

Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU amonestó al Estado por los desalojos y las violencias contra las comunidades originarias, denunciando el avance minero en los territorios indígenas, los desmontes, la soja transgénica y el uso de agrotóxicos, exhortando a modificar de manera urgente estas políticas.

En el ámbito de los relevamientos, llama la atención la pasividad o incluso la oposición de los gobiernos nacional y locales para desbloquear la situación, así como emerge que detrás del avance de las industrias agro-pecuarias y extractivas en los territorios indígenas se encuentran las mismas instituciones, en lugar de empeñarse en garantizar los derechos indígenas reconocidos a nivel local, nacional e internacional.

Finalmente, resulta importante evidenciar que – a diferencia de los otros países de América latina – el citado Programa de Relevamiento, tal y como dispone la *Ley 26.160 de Emergencia* del 2006, constituye solo una parte del cumplimiento de las obligaciones estatales hacia los pueblos originarios, porque no incluye ni la fase de la ‘demarcación’ ni de la ‘titulación’ de las tierras, ni tampoco la solución de los conflictos por la reivindicación de los territorios de los que los indígenas fueron despojados. Faltando las dos etapas sucesivas al relevamiento – observa Zimerman – “el territorio indígena queda expuesto a intrusiones e intromisiones por parte de funcionarios estatales o de terceros y se limitan las posibilidades de defensa de las comunidades, lesionando la preservación de las formas culturales”³⁷.

5. – Los derechos indígenas en la Provincia de Neuquén

De las 23 provincias que forman Argentina, Neuquén³⁸ es la segunda en densidad de población indígena (7,9%) y entre las primeras en yacimientos de hidrocarburos³⁹: está situada efectivamente en la llamada Cuenca Neuquina⁴⁰, la más

³⁷ S. Zimerman, *Aportes para una norma que garantice el derecho a la tierra y al territorio indígena*, en F. Kosovsky, S. L. Ivanoff (comp.), *Dossier propiedad*, cit., 2015, p. 165.

³⁸ La provincia se encuentra en el extremo noroeste de Patagonia tiene una superficie de 94.078 km² y el censo de 2010 indica una población total de 565.242 habitantes, de los cuales el 7.9% son indígenas repartidos entre mapuches (21.5%), tobas (13%) y guaraní (11%), en <http://w2.neuquen.gov.ar/la-provincia/sobre-neuquen>.

³⁹ Las 10 provincias petroleras son: Salta, Jujuy, Formosa, Mendoza, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

importante del país en yacimientos de gas y de petróleo convencionales y por el potencial en las reservas de los no convencionales y tiene por lo tanto una gran importancia estratégica para el gobierno local y nacional controlar el territorio y sus recursos naturales, pero dedica una escasa atención a los derechos indígenas que están reconocidos en el art. 53 de la Constitución provincial, reformada en el año 2006 para adaptarse a la Constitución nacional (art. 75 inc.17, cfr. § 1)⁴¹.

En 1989 con la *Ley 1800* la provincia adoptó la citada *Ley 23.302* y en cuanto a la asignación de las tierras, en base a la normativa vigente, desde los años 60 hasta los 90 el sistema adoptado por el gobierno de Neuquén fue el de las *reservas*, es decir, el de asignar por decreto tierras rurales consideradas *fiscales* a las “agrupaciones indígenas [...] para la utilización permanente y definitiva de las tierras que ocupan”, pero respetando una serie de requisitos y de condiciones bien determinadas⁴². A finales de los años 80 se añadió “el otorgamiento de escrituras translativas de dominio”⁴³ y, finalmente, el reconocimiento a las comunidades de la “personería jurídica como asociaciones civiles” como condición “para la escrituración de las tierras a los mapuches”⁴⁴.

A pesar del *corpus* de normas internacionales, nacionales y provinciales vigentes en materia, en los últimos años la ‘frontera extractiva’ ha conseguido penetrar en los territorios indígenas de la provincia, con un incremento de los conflictos territoriales e incluso una criminalización⁴⁵ de la protesta indígena: en el año 2013 el *Informe*

⁴⁰ Comprende las provincias de Neuquén, Mendoza, Río Negro y La Pampa.

⁴¹ Art. 53: “La Provincia reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas neuquinos como parte inescindible de la identidad e idiosincrasia provincial. Garantiza el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural. La Provincia reconocerá la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan, y regulará la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, ni transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurará su participación en la gestión de sus recursos naturales y demás intereses que los afecten, y promoverá acciones positivas a su favor”, en <http://indigenas.bioetica.org/leyes/23302.htm>.

⁴² Decretos 737/64; 1608/64; 977/66; 1039/72; 3204/86; 1588/86; 3228/86; 3866/88; 4171/88; 4220/87; 3203/86; 2500/89 e 2916/93, cfr. M. M. Gomiz, *La propiedad comunitaria indígena en la Provincia de Neuquén. Aportes jurídicos para garantizar el derecho a las tierras, territorios y recursos*, p. 2 y nota 4, ponencia del III Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, Neuquén, 2015, en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/49724>.

⁴³ *Ley provincial 1759* del 1988.

⁴⁴ M. M. Gomiz, *La propiedad comunitaria*, cit., p. 2.

⁴⁵ De las 42 causas penales que afectan a 241 mapuches, 25 son por delito “de usurpación”, 10 por “desobediencia o impedimento de funciones” y 7 por “daños, lesiones, obstrucción de tránsito y

ODHPI denunció que todavía no había sido emanada “alguna disposición provincial (ley, decreto, resolución o acuerdo) [que] reglamente el respeto a los derechos indígenas” y que “esta falta de normas [...] se potencia porque los jueces y funcionarios encargados de decidir y aplicar el derecho en los casos concretos, no aplican directamente la Constitución Provincial o las normas federales y de derechos humanos sino que optan para remitirse a las reglamentaciones inferiores para negar o restringir en la práctica el ejercicio de esos derechos reconocidos”⁴⁶.

Efectivamente solo en junio de 2012 se firmó un acuerdo entre el gobierno provincial y el INAI para poner en marcha el *Programa Nacional de Relevamiento Territorial de las Comunidades Indígenas*, previsto en la citada *Ley 26.160* de 2006⁴⁷, a los que se han añadido otros dos acuerdos: uno a tiempo limitado que preveía la suspensión durante 90 días (prorrogables a otros 90 días más) de las inscripciones de las comunidades indígenas de la provincia de Neuquén en el Re.Na.Ci. (que caducó el 20 de septiembre de 2012 y no se prorrogó) y otro, que daba más margen, que preveía que todas las inscripciones en el Re.Na.Ci. efectuadas por las comunidades de Neuquén se transmitieran a la Dirección de Personas Jurídicas Provincial en donde se habrían ocupado de ellas, pero que, una vez llegadas allí, generalmente se quedaban varadas.

Hay que tener en cuenta que tras la reforma constitucional de 1994, la *personería jurídica* se ha convertido en el eje de todas las relaciones entre las instituciones y las comunidades indígenas, porque para éstas últimas supone el requisito fundamental para poder reivindicar sus propios derechos, pero como tiene que ser concedida por las instituciones – además a dos niveles: nacional y provincial – se ha convertido en un instrumento valiosísimo en manos de las propias instituciones que – si no la reconocen – privan a las comunidades originarias del único medio del que disponen para poder acceder a políticas que les favorezcan. Un ejemplo son los acuerdos

coacción”. Desde el año 2005 al 2012 se han puesto en marcha 60 procesos contra los mapuches “por ejercicio de derechos colectivos y constitucionalmente reconocidos” ODHPI, *Informe de Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en la Patagonia*, 2013, p. 29, en <http://odhpi.org/>, y M. M. Gomiz, *Criminalización del pueblo Mapuche en Argentina*, en F. Gómez Isa, M. Berraondo (eds.), *Los derechos indígenas tras la Declaración. El desafío de la implementación*, Bilbao, 2013, pp. 405-423.

⁴⁶ ODHPI, *Informe*, cit., p. 22, en <http://odhpi.org/>.

⁴⁷ *Convenio Interjurisdiccional para la Ejecución del Programa Nacional de Relevamiento Territorial de las Comunidades Indígenas*, que dispuso la formación de una Comisión Ejecutora Interjurisdiccional y de un Equipo Técnico Operativo (ETO).

citados, que han intentado mantener la política del gobierno neuquino retardando la concesión a nivel provincial de la *personería jurídica* incluso a esas comunidades que ya la habían obtenido a nivel nacional al inscribirse en el Re.Na.Ci. puesto que – si no – habrían adquirido ese *status* jurídico-legal para poder reivindicar sus propios derechos.

Este tipo de política fue inaugurada en 2002 por el gobernador Jorge Sobisch con el *Decreto provincial 1184/2002 – Personería de las agrupaciones indígenas. Reconocimiento*, que intervino en los artículos 1-4 de la *Ley 23.302*⁴⁸ relativos a la inscripción en el Re.Na.Ci., solicitando ulteriores requisitos⁴⁹ con respecto a los requeridos por la ley nacional, cuando ésta solo pedía la “autoidentificación” (art. 2 cfr. §1).

Como consecuencia de todo esto, en los últimos 20 años ninguna comunidad de la provincia ha logrado obtener el reconocimiento de la propia *personería jurídica* a nivel local, y, a nivel nacional, durante 7 años, el INAI no inscribió en el Re.Na.Ci. a esas comunidades de la provincia de Neuquén⁵⁰: en resumen, se ha privado a las comunidades del instrumento necesario para poder reivindicar y defender sus propios derechos, mientras que precisamente la complicidad entre las instituciones locales y nacionales ha permitido a las compañías petrolíferas obtener permisos y concesiones para entrar en los territorios considerados todavía *fiscales*, pero que están habitados o que han sido reivindicados por las comunidades, pudiendo ignorar las protestas.

⁴⁸ La provincia de Neuquén ha considerado que el Gobierno federal no tuviese la competencia para registrar a las comunidades indígenas, que en cambio le habría correspondido al gobierno provincial porque entran a formar parte de las atribuciones “del poder de policía” de las Provincias y, según esta interpretación en 2006 presentó a la CSJN una petición para anular la registración en el Re.Na.Ci. de 6 *personerías jurídicas* concedidas a las comunidades neuquinas Lof Logko Purran, Lof Gelay Ko, Lof Wiñoy Folil, Lof Maripil, Lof Lefiman y Lof Wiñoy Tayiñ Raquizuam. M. M. Gomiz, *Personería Jurídica de comunidades indígenas: un fallo clave*, en ODHPI, *Boletín*, mayo de 2014, n. 9, pp. 17-22. Sobre el fallo se remite también a S. Ramírez, *Personería jurídica de las comunidades indígenas. Procesos de Consulta*, en *Revista de Derechos Humanos*, 2014, año III, n. 7, en www.infojus.gob.ar/silvina-ramirez-personeria-juridica-comunidades-indigenas-dacf150042-2014-09/123456789-0abc-defg2400-51fcantircod.

⁴⁹ “Reglamentación Art. 2. Reconocimiento. Registro: [...] Los requisitos necesarios que deberán acreditar los peticionantes para el reconocimiento de la personería jurídica, serán los que a continuación se detallan y los que surjan a partir del trabajo de campo a realizarse con todas y cada una de las comunidades mapuches: a) Su identidad étnica. b) Una lengua actual o pretérita autóctona. c) Una cultura y organización social propias. d) Que hayan conservado sus tradiciones esenciales. e) Que convivan en un hábitat común. f) Que constituyan un núcleo de por lo menos diez asentadas”, *Decreto 1184/2002* del 10 de julio de 2002.

⁵⁰ M. Gomiz, *Personería Jurídica*, cit., p. 1.

La Confederación Mapuche de Neuquén (CMN) presentó un Recurso Extraordinario Federal contra el *Decreto provincial 1184/2002* ya en el año 2002 y – después de 11 años – la CSJN ha emitido la citada sentencia el 10 de diciembre de 2013⁵¹ (cfr. §1), definida como “un fallo clave” en materia de derechos indígenas porque, además de declarar la inconstitucionalidad del decreto⁵², ha precisado – por primera vez – los ámbitos de competencia federal y provincial en materia de los derechos indígenas: las provincias en sus actividades tienen que respetar igualmente “los estándares establecidos en el orden normativo federal [...] dichos estándares federales se encuentran contenidos y especificados tanto en el marco constitucional sub examine y el Convenio 169 de la OIT como así también la ley nacional de política indígena y su decreto reglamentario”⁵³; después ha confirmado el criterio de “autoidentificación” como punto clave para reconocer la identidad indígena en lugar del “criterio opuesto de identificación por el Estado”, previsto por el Decreto⁵⁴ que “expresamente impone recudos y condiciones que significan una clara restricción y regresión respecto de lo establecido en materia de derechos y políticas indígenas a nivel federal” y, por último, ha sentado un precedente importante sobre el derecho de consulta previa, en cuanto – se lee – “el decreto 1184/02 fue dictado omitiendo dar participación previa a las entidades que representan a los pueblos indígenas del Neuquén, desconociendo así la obligación establecida por el Convenio 169” en el art. 6⁵⁵.

⁵¹ CSJN, *Confederación Indígena del Neuquén c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad*, 10 de diciembre de 2013.

⁵² La inconstitucionalidad del decreto deriva del hecho de que el gobierno provincial ha pretendido reglamentar una ley nacional cuando dicha facultad está atribuida por la Constitución al Presidente de la Nación (arts. 99 inc. 2 e 126).

⁵³ CSJN, *Confederación Indígena del Neuquén c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad*, 10 de diciembre de 2013, p. 6.

⁵⁴ Se lee: “[...] el decreto impugnado no solo no prevé el concepto de autoidentificación establecido por el art. 2 de la ley nacional 23.302 y por el art. 1 inc. 2 del Convenio 169 de la OIT como un criterio fundamental de inscripción, sino que lo sustituye por el principio opuesto de identificación del Estado”, p. 7.

⁵⁵ Art. 6: “1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a

Y con respecto a esto, Gomiz ha observado que, si por una parte, se ha rechazado “la errónea interpretación” de que “la Constitución Nacional prevé un derecho genérico a la participación de las comunidades”⁵⁶, por otra parte, “pero no se exige expresamente que deba acudir al mecanismo específico de la consulta, como la idea que tampoco la Constitución impone que tal participación deba efectivizarse de manera previa a la adopción de medidas legislativas o administrativas”⁵⁷.

La CSJN ha declarado por lo tanto la inconstitucionalidad del decreto “en la medida que no se adecua al ‘umbral mínimo’ establecido en el orden normativo federal” y ha exhortado a la provincia a poner en consonancia la política y la legislación en materia de derecho indígena “a los estándares mínimos que en lo pertinente surgen del bloque normativo federal, en particular en cuanto a la identificación por vía de autoconciencia, en cuanto el asentamiento mínimo de tres familias y en cuanto a la consulta obligatoria al pueblo originario”.

6. – La YPF-Chevron en Vaca Muerta y la comunidad Campo Maripe

En este contexto se encuentra el citado (§ 3) acuerdo firmado en 2013 entre la empresa petrolera de mayoría estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (desde ahora YPF) y la multinacional Chevron, para explotar en gran escala y mediante fractura hidráulica o *fracking* el área denominada Vaca Muerta⁵⁸, en la provincia de Neuquén,

cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. Además la violación de los artt. 5, 18 e 19 UNDRIP y el art. 75 inc. 17 Constitución nacional (cfr. §1).

⁵⁶ Era la interpretación del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Neuquén en la misma causa cuando, en 2009, aceptó parcialmente la petición de inconstitucionalidad de la Confederación Mapuche.

⁵⁷ M. M. Gomiz, *Personería Jurídica*, cit., p. 20.

⁵⁸ Vaca Muerta es un yacimiento petrolífero que alcanza una superficie de casi 30.000 km² y parece ser que es la mayor reserva de petróleo y gas no convencional del Cono Sur y una de las mayores del mundo. La empresa YPF controla 12.000 km² y el acuerdo con Chevron se explica solo por la urgencia de YPF de tener un socio tecnológico e inversor para explorar y explotar Vaca Muerta ante la imposibilidad de hacerlo con sus propios recursos. Los analistas estiman una inversión para el próximo quinquenio que oscila entre 37.000 y 60.000 millones de dólares.

Son numerosos los artículos, las noticias y los comentarios sobre este tema, entre los cuales se señala el de C. Malamud, *El pacto YPF-Chevron sobre Vaca Muerta y la peculiar deriva de la ‘soberanía energética’ Argentina*, en *Comentario Elcano*, 2013, 48, en www.realinstitutoelcano.org, y se remite a los textos ya citados en la nota 20 de Svampa, Vitale y de Gudynas.

que permitiría al país ahorrar miles de millones de dólares en la importación de gas y petróleo, llegar al autoconsumo y, quizás, exportar las excedencias⁵⁹. Sin embargo, esta oportunidad desde el punto de vista energético y estratégico para Argentina se enfrenta con muchos problemas, entre los cuales recordamos dos interrelacionados entre sí. Primero, las dudas que presenta desde el punto de vista medioambiental⁶⁰ la utilización de la técnica de fractura hidráulica y, segundo, la oposición del pueblo Mapuche, ya que dicho yacimiento se encuentra integralmente en una región que estos consideran parte de su territorio ancestral y, consecuentemente, las actividades afectan al territorio de más de veinte comunidades que – como es sabido – no fueron consultadas ni participaron absolutamente en la evaluación del impacto originado por el método no convencional.

De entre todas estas, señalamos el caso de la comunidad de Campo Maripe⁶¹, que vive en Loma Campana (Añelo), en donde la YPF-Chevron, gracias al citado *Decreto 929/13* del 11 de julio de 2013 realiza exploraciones recurriendo a la técnica del *fracking* y procede a la apertura de algunos campos petrolíferos⁶² con repercusiones desde el punto de vista ambiental, social y, en particular, por lo que respecta al presente estudio, con una violación de los derechos de la comunidad misma, puesto que el yacimiento se encuentra en su territorio ancestral y no ha podido oponerse porque en 2013 carecía todavía de *personería jurídica* – ya que el gobierno local tardaba en reconocérsela basándose en el *Decreto provincial 1184/2002* – mientras que la compañía petrolífera, gracias precisamente al *Decreto 929/13*, pudo entrar en su territorio.

Las posiciones empezaron a cambiar desde el momento en el que la citada sentencia de la CSJN del 10 de diciembre de 2013 declaró inconstitucional el *Decreto*

⁵⁹ Según YPF, en Vaca Muerta hay 117 trillones de pies cúbicos de gas y 40.000 millones de barriles de petróleo, lo que multiplicaría por 10 las reservas argentinas. La compañía prevee de incrementar la extracción de petróleo del 29% y del gas del 23%. H. Scandizzo, YPF, *Nuevos desiertos y resistencias. De la privatización a los no convencionales*, 14 de abril de 2014, p. 11, en www.opsur.org.ar/blog/2014/04/14/ypf-nuevos-desiertos-y-resistencias.

⁶⁰ Hay muchas noticias de accidentes por escape de sustancias contaminantes, además de la perplejidad por las consecuencias técnicas del *fracking*, por ejemplo la contaminación de las faldas acuíferas o el peligro de terremotos.

⁶¹ Vive en el área Paraje Vanguardia, localidad Añelo, Departamento homónimo, provincia de Neuquén (Ruta Provincial Nro 17 Km 14); integradas por alrededor de 144 personas, repartidas en 35 familias, que desde el 2011 han vuelto a ocupar aquel territorio.

⁶² Hay otras compañías petroleras: Exxon, Apache ed EOG (USA), Américas Petrogas, Azabache, Antrim Energy, Madalena Ventures (Canadá), Total (Francia) e Wintershall (Alemania).

provincial 1184/2002: las protestas de los indígenas aumentaron hasta el 9 de octubre de 2014, cuando se organizaron unas barricadas en las carreteras y algunas mujeres se encadenaron a las torres del *fracking*, reivindicando – tal y como se leía en la rueda de prensa – que “1. Se regularice la seguridad de nuestras tierras comunitarias; 2. Se registre nuestra comunidad en Personería jurídica; 3. Se aplique el derecho a la Consulta en todo proyecto a aplicar en nuestras tierras”⁶³.

La intervención de algunos funcionarios del gobierno local puso fin a la protesta y, el 24 de octubre de 2014, el gobernador Sapag concedió la “personería jurídica al Lof Campo Maripe” (art. 1) con el *Decreto provincial 2407/14*. En enero de 2015 se inició el “relevamiento técnico jurídico-catastral”, y los resultados se dieron a conocer el 21 de agosto de 2015 con la presentación del *Informe Histórico Antropológico*, un texto de unas 250 páginas que reconstruye el proceso histórico de las tierras y demuestra cómo las 11.000 hectáreas reivindicadas forman parte del territorio de la comunidad mapuche que resulta anterior a la provincia, porque los primeros datos sobre ellos registrados datan del año 1927, mientras que la provincia fue creada en 1955⁶⁴. Sin embargo, el gobierno local negó la ocupación precedente del territorio por parte de la comunidad mapuche, retirando incluso a los técnicos que participaron en las primeras fases del relevamiento territorial.

No se puede decir que el caso esté cerrado porque aún queda por realizar la ‘demarcación’ y la ‘titulación’ del territorio, con las cuales dejaría de estar bajo régimen de *tierra fiscal*, es decir, de terreno de propiedad del Estado o de la provincia, transfiriendo de manera definitiva la propiedad a la Comunidad, y además hay que garantizar todavía el derecho a la consulta.

7. – Unos vacíos legales: el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado

⁶³ *Acción directa Mapuche: cierre de caminos de Vaca Muerta*, 9 de octubre de 2014, en <http://odhpi.org/>.

⁶⁴ En los años 70 una parte de la tierra fue absorbida por la propiedad de Andrés Vela, que desalojó la comunidad obligándola a vivir en los márgenes del área y, solo en 2011 la comunidad volvió a ocupar su propia tierra originaria. Relevamiento Territorial Lof Campo Maripe, Pueblo Mapuce, Provincia de Neuquén, *Informe histórico Antropológico*, responsables Jorgelina Villareal y Luisa Meza Huencho, junio 2015, pp. 39-40, en www.8300.com.ar/wp-content/uploads/2015/08/Informe-Hist%C3%B3rico-Antropol%C3%B3gico-presentado.pdf. Participaron el Longko del Lof Campo Maripe, Albino Campo, el representante de la Confederación Mapuche, Jorge Nahuel.

Con respecto al derecho a la consulta se notan dos importantes vacíos legales en materia: el primero se refiere al hecho de que todavía no hay una legislación nacional que ‘obligue al Estado’ a realizar procesos de consulta a las instituciones indígenas de los pueblos originarios, afectados por proyectos de inversión y explotación económica en su tierra y, el segundo, al hecho de que tampoco existe ‘una ley’ que regule el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y a participar en los procesos de elaboración de textos legislativos o reglamentarios que les afecten⁶⁵.

Esto a pesar de que la Constitución nacional ‘asegure’ a los pueblos indígenas “su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten” (art. 75 inc. 17 de la Const. Nac.) y a que Argentina haya ratificado el Convenio OIT 169 y que haya firmado su adhesión a la Declaración de los derechos de los Pueblos Indígenas adoptada por la Asamblea General de la ONU en 2007 (UNDRIP), que establecen los siguientes estándares internacionales respecto al derecho a la consulta: 1. la consulta es un deber propio de los Estados (OIT 169, art. 6.1); 2. debe realizarse a través de las instituciones representativas de los pueblos (OIT 169, art. 6.1 y UNDRIP art. 19); 3. debe realizarse de buena fe (OIT 169, art. 6.2 y UNDRIP art. 19); 4. antes de adoptar o aplicar leyes o medidas administrativas que puedan afectar directamente a las comunidades (OIT 169 art. 6.1 y UNDRIP art. 19); 5. antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (UNDRIP art. 32.2); 6. antes de autorizar o emprender cualquier programa de prospección o explotación de los recursos naturales que se encuentran en las tierras donde habitan los pueblos indígenas (OIT 169, art. 15.2); 7. antes de utilizar las tierras o territorios indígenas para actividades militares (UNDRIP art. 30) y – finalmente – 8. que la

⁶⁵ Evidenciado también por el Relator Anaya que, entre las recomendaciones, escribe que “El Estado debe elaborar un mecanismo o procedimiento de consulta de acuerdo a los estándares internacionales, para aumentar la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan, lo que podría ser desarrollado con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas en Argentina”, J. Anaya, *La situación*, cit., p. 34.

consulta debe llevarse a cabo con la finalidad de lograr un acuerdo con los pueblos o su consentimiento libre, previo e informado (OIT art. 6 y UNDRIP artt. 19 y 32)⁶⁶.

En cuanto al consentimiento, el Estado no podrá llevar adelante acciones sin el acuerdo de los pueblos indígenas afectados en los siguientes casos: cuando el proyecto implique el traslado de los pueblos indígenas de sus tierras tradicionales y la reubicación (ILO 169, art. 16.2); cuando se proceda al almacenamiento o la eliminación de materiales peligrosos en sus tierras y territorios (UNDRIP, art. 29). Además, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que generen efectos como: la pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo, la migración y el posible reasentamiento, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y la contaminación del ambiente tradicional, la desorganización social y comunitaria, impactos sanitarios y nutricionales negativos y de larga duración, abuso y violencia⁶⁷.

Cabe destacar que estas normas o criterios son parte del ordenamiento jurídico argentino y que la Constitución nacional dispone que deben de ser aplicadas en todas las Provincias (art. 31), las cuales en sus constituciones locales reiteran algunos de estos derechos⁶⁸ y que será nula, de nulidad absoluta, toda medida de carácter legislativo o administrativo susceptible de afectar – directa o indirectamente – a sus derechos o a la integridad como pueblos y que haya sido adoptada omitiendo el procedimiento de consulta previa⁶⁹.

⁶⁶ La síntesis es de M. C. Galvis Patiño, *Consulta, consentimiento y veto*, en *AportesDPLF – Revista de la Fundación para el Debido Proceso Legal*, septiembre 2010, n. 14, pp. 11-13; Due Process Law Foundation, *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América latina. Avances y desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú*, DPLF-OXFAM, 2015, y *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, DPLF, 2011.

⁶⁷ Vease también la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el importante caso *Saramaka vs. Suriname* (2007).

⁶⁸ Sobre el consentimiento libre, previo e informado muy interesante es el ensayo de A. Whitmore, *Los Pueblos Indígenas y las industrias extractivas*, en F. Gómez Isa, M. Berraondo (eds.), *Los derechos indígenas tras la Declaración. El desafío de la implementación*, Bilbao, 2013, pp. 207-244. Además AA. VV., *El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en América latina*, 2012, y R. Z. Yrigoyen Fajardo, *El derecho a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento*, en M. Aparicio (ed.), *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio. Conflictos y desafíos en América Latina*, Barcelona, 2011.

⁶⁹ En los casos en los que la consulta se refiera a proyectos que no generan los impactos indicados o cuando se trate de medidas legislativas o administrativas (UNDRIP artt. 19 y 32) y no se llegue a un acuerdo o al consentimiento, por un lado, las comunidades no tienen el derecho a vetar el proyecto

De esta forma queda claro que uno de los ejes del Convenio OIT 169 es el derecho a la consulta, que se presenta como el instrumento para proteger otros derechos fundamentales allí regulados, frente a la adopción de medidas estatales que puedan afectar a la vida cotidiana o a la supervivencia de los pueblos indígenas y, en particular, el derecho a la tierra, al territorio y a los recursos naturales que son los derechos que esencialmente se pretende proteger mediante la misma consulta y son los derechos más vulnerados por los Estados.

En otras palabras se introduce “una obligación estatal” de profundas consecuencias para los pueblos indígenas, porque – observa Ramírez – los reconoce como “sujetos colectivos de derecho público interno, cuya voluntad [el Estado] debe considerar e incorporar”. Se trata de una “participación específica” reservada a los pueblos indígenas, o sea, no se trata de un mero derecho de participación política ya reconocida a los ciudadanos (argentinos) en convenios y declaraciones internacionales, sino que es “un derecho a la participación colectiva como pueblos al que se suman los derechos políticos reconocidos para cada uno de sus integrantes, en pie de igualdad con el resto de los ciudadanos”⁷⁰.

Sin embargo – hasta hoy – en Argentina no existe ninguna legislación o reglamentación que haga efectivos tales derechos y el INAI es un organismo secundario, de limitado presupuesto y que carece de la capacidad decisoria, para hacer efectivos los derechos de los pueblos originarios. Su actuación se limita a realizar recomendaciones, que las demás agencias estatales – federales y provinciales – no están obligadas a adoptar y que generalmente no aceptan o ignoran.

Con la utilización del derecho a la consulta se alcanzaría una nueva organización política, creando nuevos caminos para que los pueblos indígenas pudieran dar a conocer su opinión, cuando las decisiones que se debieran de tomar les afectaran directamente.

8. – Conclusiones

o la medida legislativa y, por el otro, los Estados no tienen una completa discrecionalidad, porque tienen siempre que respetar normas y principios del Estado de Derecho.

⁷⁰ S. Ramírez, *Personería jurídica de las comunidades indígenas. Procesos de Consulta*, en *Revista de Derechos Humanos*, 2014, año III, n. 7, p. 152, en www.infojus.gob.ar/silvina-ramirez-personeria-juridica-comunidades-indigenas-dacf150042-2014-09/123456789-0abc-defg2400-51fcanirtcod.

No hay duda de que en las últimas décadas Argentina ha dado pasos importantes en el ámbito de los derechos indígenas, sin embargo existe una “brecha significativa”⁷¹ entre el marco normativo y su implementación por distintas razones históricas, políticas, económicas y socio-culturales, que han creado con los años unas barreras entre la sociedad y los pueblos originarios.

Así pues, me atrevería a afirmar que en Argentina (como también en el resto del continente) en los últimos años los pueblos originarios están viviendo una “situación paradójica” -como la define Silvina Ramírez⁷²- porque “por una parte, se encuentran bajo el paraguas protector de un material normativo abundante”, o sea, normas nacionales e internacionales que reconocen un amplio catálogo de derechos indígenas, así como también a nivel regional, ya que el sistema interamericano de derechos humanos ha desarrollado una doctrina en su defensa⁷³; pero, por otra parte, sin embargo, la realidad de los pueblos originarios es distinta, porque se encuentran en una situación de violación de sus derechos, de conflictos y de reivindicaciones territoriales, sin que el Estado intervenga de manera satisfactoria. Ramírez explica que la “razón económica se convierte, si bien no en la única, en la fundamental para entender por qué ya bien entrado el siglo XXI, alcanzar un Estado igualitario sigue siendo una utopía”⁷⁴. Una ‘razón económica’ que explica muy bien la historia de las relaciones entre los pueblos originarios y el Estado-Nación desde el siglo XIX y las políticas de absorción y eliminación de las diferencias culturales promovidas hasta la mitad del siglo pasado.

A pesar de las denuncias, el gobierno ha continuado hasta ahora con su política de beneficiar a las empresas petroleras, mineras, sojeras y forestales; el avance en el

⁷¹ La expresión es del anterior Relator Especial Rodolfo Stavenhagen (2006).

⁷² S. Ramírez, *Prefacio*, en *Voces en el Fénix. Tierra prometida*, 2013, 25, pp. 7-8, y de la misma autora *Igualdad como Emancipación: Los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas*, en *Anuario de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile*, 2007, pp. 33-50, en www.cdh.uchile.cl/publicaciones/detalle.tpl?id=64.

⁷³ Se recuerdan: *Comunidad Indígena Mayagna Sumo de Awas Tingni c/ Nicaragua* (2001); *Yakye Axa c/ Paraguay* (2005) y *Saramaka vs. Suriname* (2007). Véase los sitios de la Comisión Interamericana () y de la Corte Interamericana (www.corteidh.or.cr) y sobre Awas Tingni el texto de F. Gómez Isa (dir.), *El caso Awas Tingni. Derechos Humanos entre el local y lo global*, Bilbao, 2013.

⁷⁴ S. Ramírez, *Prefacio*, en *Voces en el Fénix. Tierra prometida*, 2013, 25, p. 8.

territorio indígena parece imparable y se podría definir la situación que están viviendo los pueblos originarios como una ‘tercera Conquista’⁷⁵.

Por lo tanto, a los próximos gobiernos les queda la tarea de conciliar las necesidades de desarrollo y de crecimiento económico y social con los derechos indígenas reconocidos por el ordenamiento jurídico y de poner en marcha nuevas políticas que resalten las diferencias, para realizar ese tan citado ‘Estado plurinacional’.

⁷⁵ La primera fue la de los españoles a partir de 1492; la segunda la organizaron los nuevos Estados-Naciones durante el siglo XIX, para conseguir el control efectivo del territorio.

