



## 8. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

---

### 8.1 Derecho a la educación

#### Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214<sup>49</sup>

---

##### Hechos del caso

Antes de la colonización del Chaco paraguayo, las poblaciones indígenas vivían en comunidades pequeñas. Su economía se basaba en la caza, la recolección y la pesca. También cultivaban pequeñas huertas y poseían animales domésticos. A finales del siglo XIX, como consecuencia de la deuda del Paraguay por la guerra de la Triple Alianza, grandes extensiones de tierra, denominadas Estancias, del Chaco paraguayo fueron vendidas a empresarios británicos. La división y la venta de aquellos territorios se realizaron con el desconocimiento de la población indígena que los habitaba.

En 1901, el asentamiento de empresarios y ganaderos latifundistas se incrementó en la región, también varias misiones religiosas se asentaron en distintas zonas con el fin de evangelizar a los indígenas y promover su empleo, como lo fue la Sociedad Misionera de América del Sur, de origen inglés.

Dentro de las zonas vendidas y ocupadas se encontraban las aldeas Enxet y Sanapaná, cuyos miembros crearon la comunidad Xákmok Kásek. Estas aldeas fueron ocupadas posteriormente por la Estancia Salazar,

---

<sup>49</sup> Resuelto por unanimidad de votos en relación con el rechazo de la solicitud estatal de suspensión del presente procedimiento contencioso, la declaración de la violación al derecho a la integridad personal, a los derechos del niño, la aceptación del Estado hacia ciertas reparaciones, la no violación al derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y a todas las reparaciones ordenadas. Por siete votos contra uno, en relación con la declaración de la violación al derecho a la propiedad comunitaria, garantías judiciales, protección judicial, derecho a la vida, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, en relación con la obligación de respetar y garantizar derechos, y el incumplimiento del deber del Estado de no discriminar, en relación con los derechos a la propiedad colectiva, las garantías judiciales, protección judicial, derecho a la vida, reconocimiento de la personalidad jurídica y el derecho de los niños. Voto concurrente y disidente del juez Augusto Fogel Pedrozo.

dedicada a la ganadería como principal actividad. Las comunidades abandonaron sus tierras tradicionales dentro de la Estancia y se ubicaron a los márgenes de dicho territorio.

En el interior de la Estancia Salazar, la vida tradicional de la comunidad fue restringida por los dueños que ocuparon el territorio. Si bien en un principio podían recorrer sus tierras y practicaban actividades como la cacería, los actuales dueños de la Estancia restringieron la movilidad y el desarrollo de sus actividades tradicionales. Específicamente, tenían prohibido cultivar o tener ganado.

Como resultado de la introducción del ganado vacuno y la restricción de la caza por parte de los propietarios de la Estancia Salazar, las personas indígenas se convirtieron en mano de obra barata. Además, los límites impuestos a su forma de vida dentro del territorio generaron cambios significativos en las prácticas de subsistencia de la comunidad, ya que al restringir su movilidad esto llevó a su sedentarización.

El 28 de diciembre de 1990 los líderes de la comunidad iniciaron un procedimiento administrativo ante el Instituto de Bienestar Rural (IBR) (actualmente Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra o INDERT) para recuperar sus tierras tradicionales, con una extensión de 10,700 hectáreas. Durante los siguientes dos años, funcionarios del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) realizaron visitas a los lugares habitados por los miembros de la comunidad y pudieron corroborar el estado de especial vulnerabilidad en que se encontraban por la falta de titularidad de sus tierras.

Por su parte, la fiscalía de lo laboral realizó una inspección en tres estancias diferentes —Salazar, Cora-í y Maroma—, y constató que no existían condiciones mínimas de higiene, abrigo y espacio conforme al número de personas que habitaban. Los representantes de la fiscalía observaron que las casas tenían pisos de tierra y no contaban con paredes compactas y techo con tejas. Estas condiciones atentaban contra la integridad física y la salud de las personas indígenas que las habitaban.

La comunidad había recibido una mínima atención médica y los puestos de salud eran muy distantes y limitados. Por años, los miembros de la comunidad no recibieron asistencia médica y vacunación para las niñas y los niños. Incluso, un censo sanitario comprobó que un gran porcentaje de la población de Xákmok Kásek era portador del virus de la enfermedad de Chagas.

En materia de educación, la escuela a la que asistían alrededor de 60 niñas y niños se encontraba en condiciones precarias. Contaba con una superficie de 25 m<sup>2</sup> sin un techo que los protegiera de la lluvia, sin paredes, piso, escritorios, sillas ni materiales educativos. Además, la enseñanza era impartida en guaraní y castellano, y no en sanapaná o enxet, la lengua de la comunidad. Aunado a las condiciones de la escuela, las niñas y los niños tuvieron que desertar por falta de alimentos y agua; si bien el Estado entregaba meriendas escolares, éstas eran esporádicas.

En medio de las graves condiciones de vida, los miembros de la comunidad continuaban la lucha por la reivindicación de sus tierras. El resultado del procedimiento administrativo ante el IBR no resultó favorable a sus intereses, por lo que los líderes de la comunidad optaron por presentar y promover un proyecto de ley en el que solicitaron la expropiación de las tierras en reivindicación. No obstante, la Cámara de Senadores de Paraguay rechazó el proyecto legislativo.

El 15 de mayo de 2001 la organización Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco, en representación de la comunidad indígena Xákmok Kásek, presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en contra de la República del Paraguay por la falta de garantía del derecho de propiedad ancestral de la comunidad.

Mientras tanto, con motivo de los diferentes procesos que muchas comunidades indígenas promovieron para el reconocimiento de la propiedad de sus territorios tradicionales, la comunidad Angaité<sup>50</sup> adquirió la propiedad y ocupó territorio reivindicado que era ocupado anteriormente por empresas de explotación agrícola. Los líderes de la comunidad Angaité cedieron 1,500 hectáreas a los líderes de la comunidad Xákmok Kásek. Sólo una parte de la comunidad aceptó trasladarse y asentarse en el territorio que les cedieron, el cual no contaba con suministro adecuado de agua. Después, solicitaron su titulación ante el INDI sobre dicha fracción territorial que denominaron "25 de febrero"; sin embargo, el Estado aún no ha otorgado el título de propiedad.

Dadas las condiciones en que vivían los miembros de diferentes comunidades, el 17 de abril de 2009, el presidente de la República y el Ministerio de Educación y Cultura emitieron un decreto que declaró en estado de emergencia, entre otras, a la comunidad Xákmok Kásek. El decreto reconocía que las comunidades carecían de medios de alimentación, asistencia médica y suministro de agua. Por lo anterior, el Estado realizó un total de nueve jornadas de salud en la comunidad para la atención y el otorgamiento de tratamientos y medicamentos. Asimismo, el Estado emprendió un proyecto para la construcción de un dispensario médico para la comunidad, y suministró agua, aunque no de manera constante.

A pesar de las medidas tomadas por el Estado y de la entrega de suministros esporádicos de alimentación y agua, la comunidad no tenía garantizado el acceso a dichos derechos, porque no existía una política pública estable y en ejecución. Las condiciones de salud siguieron siendo precarias por la distancia del asentamiento "25 de febrero" de los centros de salud y hospitales. Los miembros de la comunidad siguieron recibiendo asistencia médica mínima y los niños no contaban con los esquemas de vacunación completos. Los servicios prestados por el Estado eran temporales y transitorios afectando las condiciones de vida digna de la comunidad y sus habitantes.

El 3 de julio de 2009 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) a fin de que determinara si el Estado vulneró los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la vida, garantías judiciales, derechos de la niñez, derecho a la propiedad privada y protección judicial, en relación con las obligaciones de respetar derechos humanos y adoptar disposiciones de derecho interno, en perjuicio de la comunidad. Los representantes agregaron que el Estado también era responsable de la violación al derecho a la integridad personal, y que habían de respetarse todos los derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

<sup>50</sup> Nepoxen, Saria, Tajamar Kabayu y Kenaten.

## Problema jurídico planteado

¿Qué obligaciones deben cumplir los Estados respecto al derecho a la educación de los pueblos y comunidades indígenas?

### Criterio de la Corte IDH

Para la satisfacción del derecho a la educación básica, los Estados tienen el deber de garantizar la accesibilidad a educación básica gratuita y su sostenibilidad. Además, cuando la obligación es la de satisfacer el derecho a la educación básica en una comunidad indígena, los Estados deben garantizar este derecho con una perspectiva etno-educativa. Lo anterior implica adoptar medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable desde una perspectiva étnica diferenciada.

### Justificación del criterio

"209. En cuanto al acceso a servicios de educación, la Comisión alegó que el Relator de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana 'constató las precarias condiciones de la escuela donde asisten alrededor de 60 niños y niñas de la Comunidad'. Indicó que la 'escuela tiene una superficie aproximada de 25 [m<sup>2</sup>], sin un techo adecuado que proteja de la lluvia y sin piso, no cuenta con escritorios, sillas, ni materiales educativos'. Además, señaló que 'los niños y las niñas se ausentan cada vez más de la escuela por falta de alimentos y de agua'. Los representantes coincidieron con los hechos alegados por la Comisión y adicionaron que 'la enseñanza se imparte en guaraní y en castellano y no en sanapaná o enxet, los idiomas de los miembros de la Comunidad'.

210. El Estado indicó que había entregado 'materiales didácticos y merienda escolar [a través del] Ministerio de Educación', y que tiene un 'plan de construcción de una escuela en el asiento de la Comunidad, una vez finalizados los trámites de escrituración de tierras'. Sostuvo que realizó un 'refuerzo de mobiliarios' en la Escuela Básica Dora Kent de Eaton. Asimismo, del acervo probatorio se desprende que el 26 de octubre de 2009 se realizó una jornada de capacitación docente para maestros que se encuentran trabajando en las escuelas de varias Comunidades, entre ellas Xákmok Kásek, y la Dirección General de Educación Escolar Indígena concluyó que 'los docentes cuentan la gran necesidad de seguir capacitándose, en trabajar en la recuperación de la lengua y la revitalización de la cultura'.

211. Conforme a los estándares internacionales, los Estados tienen el deber de garantizar la accesibilidad a educación básica gratuita y la sostenibilidad de la misma. En particular, cuando se trata de satisfacer el derecho a la educación básica en el seno de comunidades indígenas, el Estado debe propiciar dicho derecho con una perspectiva etno-educativa. Lo anterior implica adoptar medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable desde una perspectiva étnica diferenciada.

212. En el presente caso, el señor Maximiliano Ruíz, docente en la Comunidad, señaló que hay '85 alumnos [...] mayor parte [pertenecientes a la etnia] Sanapaná, pero se enseña el programa del Ministerio de Educación'. Indicó que existe deserción escolar por la situación en que se encuentran. A pesar de que el señor Maximiliano Ruíz reconoció que el Estado da 'meriendas escolares', indicó que estas son esporádicas y no mensuales.

213. De la prueba recaudada, la Corte observa que si bien algunas condiciones en cuanto a la prestación de la educación por parte del Estado han mejorado, no existen instalaciones adecuadas para la educación de los niños. El propio Estado anexó un conjunto de fotos donde se observa que las clases se desarrollan bajo un techo sin paredes y al aire libre. Igualmente no se asegura por parte del Estado ningún tipo de programa para evitar la deserción escolar".

## Decisión

La Corte IDH determinó la responsabilidad internacional del Estado por la violación al derecho de propiedad comunal, por la falta de recuperación de su territorio y los recursos naturales que en él se encuentran, lo que también generó una afectación a su identidad cultural; también determinó la responsabilidad por la violación a las garantías judiciales y protección judicial, por la falta de regulación de un procedimiento efectivo que resuelva la reclamación territorial de la comunidad.

Asimismo, la Corte IDH determinó que el Estado violó el derecho a la vida, al no implementar las medidas básicas para proteger tal derecho, en materia de agua, alimentación, salud y educación; el derecho a la integridad personal, respecto a la situación de abandono, que genera en los miembros sufrimientos que afectan su integridad psíquica y moral; los derechos de las infancias, como consecuencia de la pérdida de prácticas tradicionales por la falta de territorio de la comunidad de la que forman parte. Todos los derechos anteriores, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos sin discriminación y adoptar disposiciones de derecho interno.

## 8.2 Derecho a la cultura y a la vida cultural

### Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214<sup>51</sup>

#### Hechos del caso

Antes de la colonización del Chaco paraguayo, las poblaciones indígenas vivían en comunidades pequeñas. Su economía se basaba en la caza, la recolección y la pesca. También cultivaban pequeñas huertas y poseían animales domésticos. A finales del siglo XIX, como consecuencia de la deuda del Paraguay por la guerra de la Triple Alianza, grandes extensiones de tierra, denominadas Estancias, del Chaco paraguayo fueron vendidas a empresarios británicos. La división y la venta de aquellos territorios se realizaron con el desconocimiento de la población indígena que los habitaba.

<sup>51</sup> Resuelto por unanimidad de votos en relación con el rechazo de la solicitud estatal de suspensión del presente procedimiento contencioso, la declaración de la violación al derecho a la integridad personal, a los derechos del niño, la aceptación del Estado hacia ciertas reparaciones, la no violación al derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y a todas las reparaciones ordenadas. Por siete votos contra uno, en relación con la declaración de la violación al derecho a la propiedad comunitaria, garantías judiciales, protección judicial, derecho a la vida, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, en relación con la obligación de respetar y garantizar derechos, y el incumplimiento del deber del Estado de no discriminar, en relación con los derechos a la propiedad colectiva, las garantías judiciales, protección judicial, derecho a la vida, reconocimiento de la personalidad jurídica y el derecho de los niños. Voto concurrente y disidente del juez Augusto Fogel Pedrozo.

En 1901, el asentamiento de empresarios y ganaderos latifundistas se incrementó en la región, también varias misiones religiosas se asentaron en distintas zonas con el fin de evangelizar a los indígenas y promover su empleo, como lo fue la Sociedad Misionera de América del Sur, de origen inglés.

Dentro de las zonas vendidas y ocupadas se encontraban las aldeas Enxet y Sanapaná, cuyos miembros crearon la comunidad Xákmok Kásek. Estas aldeas fueron ocupadas posteriormente por la Estancia Salazar, dedicada a la ganadería como principal actividad. Las comunidades abandonaron sus tierras tradicionales dentro de la Estancia y se ubicaron a los márgenes de dicho territorio.

En el interior de la Estancia Salazar, la vida tradicional de la comunidad fue restringida por los dueños que ocuparon el territorio. Si bien en un principio podían recorrer sus tierras y practicaban actividades como la cacería, los actuales dueños de la Estancia restringieron la movilidad y el desarrollo de sus actividades tradicionales. Específicamente, tenían prohibido cultivar o tener ganado.

Como resultado de la introducción del ganado vacuno y la restricción de la caza por parte de los propietarios de la Estancia Salazar, las personas indígenas se convirtieron en mano de obra barata. Además, los límites impuestos a su forma de vida dentro del territorio generaron cambios significativos en las prácticas de subsistencia de la comunidad, ya que al restringir su movilidad esto llevó a su sedentarización.

El 28 de diciembre de 1990 los líderes de la comunidad iniciaron un procedimiento administrativo ante el Instituto de Bienestar Rural (IBR) (actualmente Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra o INDERT) para recuperar sus tierras tradicionales, con una extensión de 10,700 hectáreas. Durante los siguientes dos años, funcionarios del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) realizaron visitas a los lugares habitados por los miembros de la comunidad y pudieron corroborar el estado de especial vulnerabilidad en que se encontraban por la falta de titularidad de sus tierras.

Por su parte, la fiscalía de lo laboral realizó una inspección en tres estancias diferentes —Salazar, Cora-í y Maroma—, y constató que no existían condiciones mínimas de higiene, abrigo y espacio conforme al número de personas que habitaban. Los representantes de la fiscalía observaron que las casas tenían pisos de tierra y no contaban con paredes compactas y techo con tejas. Estas condiciones atentaban contra la integridad física y la salud de las personas indígenas que las habitaban.

La comunidad había recibido una mínima atención médica y los puestos de salud eran muy distantes y limitados. Por años, los miembros de la comunidad no recibieron asistencia médica y vacunación para las niñas y los niños. Incluso, un censo sanitario comprobó que un gran porcentaje de la población de Xákmok Kásek era portador del virus de la enfermedad de Chagas.

En materia de educación, la escuela a la que asistían alrededor de 60 niñas y niños se encontraba en condiciones precarias. Contaba con una superficie de 25 m<sup>2</sup> sin un techo que los protegiera de la lluvia, sin paredes, piso, escritorios, sillas ni materiales educativos. Además, la enseñanza era impartida en guaraní y castellano, y no en sanapaná o enxet, la lengua de la comunidad. Aunado a las condiciones de la escuela, las niñas y los niños tuvieron que desertar por falta de alimentos y agua; si bien el Estado entregaba meriendas escolares, éstas eran esporádicas.

En medio de las graves condiciones de vida, los miembros de la comunidad continuaban la lucha por la reivindicación de sus tierras. El resultado del procedimiento administrativo ante el IBR no resultó favorable a sus intereses, por lo que los líderes de la comunidad optaron por presentar y promover un proyecto de ley en el que solicitaron la expropiación de las tierras en reivindicación. No obstante, la Cámara de Senadores de Paraguay rechazó el proyecto legislativo.

El 15 de mayo de 2001 la organización Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco, en representación de la comunidad indígena Xákmok Kásek, presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en contra de la República del Paraguay por la falta de garantía del derecho de propiedad ancestral de la comunidad.

Mientras tanto, con motivo de los diferentes procesos que muchas comunidades indígenas promovieron para el reconocimiento de la propiedad de sus territorios tradicionales, la comunidad Angaité<sup>52</sup> adquirió la propiedad y ocupó territorio reivindicado que era ocupado anteriormente por empresas de explotación agrícola. Los líderes de la comunidad Angaité cedieron 1,500 hectáreas a los líderes de la comunidad Xákmok Kásek. Sólo una parte de la comunidad aceptó trasladarse y asentarse en el territorio que les cedieron, el cual no contaba con suministro adecuado de agua. Después, solicitaron su titulación ante el INDI sobre dicha fracción territorial que denominaron "25 de febrero"; sin embargo, el Estado aún no ha otorgado el título de propiedad.

Dadas las condiciones en que vivían los miembros de diferentes comunidades, el 17 de abril de 2009, el presidente de la República y el Ministerio de Educación y Cultura emitieron un decreto que declaró en estado de emergencia, entre otras, a la comunidad Xákmok Kásek. El decreto reconocía que las comunidades carecían de medios de alimentación, asistencia médica y suministro de agua. Por lo anterior, el Estado realizó un total de nueve jornadas de salud en la comunidad para la atención y el otorgamiento de tratamientos y medicamentos. Asimismo, el Estado emprendió un proyecto para la construcción de un dispensario médico para la comunidad, y suministró agua, aunque no de manera constante.

A pesar de las medidas tomadas por el Estado y de la entrega de suministros esporádicos de alimentación y agua, la comunidad no tenía garantizado el acceso a dichos derechos, porque no existía una política pública estable y en ejecución. Las condiciones de salud siguieron siendo precarias por la distancia del asentamiento "25 de febrero" de los centros de salud y hospitales. Los miembros de la comunidad siguieron recibiendo asistencia médica mínima y los niños no contaban con los esquemas de vacunación completos. Los servicios prestados por el Estado eran temporales y transitorios afectando las condiciones de vida digna de la comunidad y sus habitantes.

El 3 de julio de 2009 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) a fin de que determinara si el Estado vulneró los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la vida, garantías judiciales, derechos de la niñez, derecho a la propiedad privada y protección judicial, en relación con las obligaciones

<sup>52</sup> Nepoxen, Saria, Tajamar Kabayu y Kenaten.

de respetar derechos humanos y adoptar disposiciones de derecho interno, en perjuicio de la comunidad. Los representantes agregaron que el Estado también era responsable de la violación al derecho a la integridad personal, y que habían de respetarse todos los derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

## Problema jurídico planteado

En función de garantizar una protección especial a la niñez, ¿qué obligación adicional se genera para los Estados en relación con el derecho a la vida cultural de niñas, niños y adolescentes indígenas?

## Criterio de la Corte IDH

De conformidad con el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño, se establece una obligación adicional y complementaria al artículo 19 de la CADH, que consiste en la obligación de promover y proteger el derecho de los niños indígenas a vivir de acuerdo con su propia cultura, su propia religión y su propio idioma. En consecuencia, si el Estado no implementa las medidas necesarias para garantizar el disfrute de estos derechos, su omisión propiciaría la pérdida de sus prácticas culturales.

## Justificación del criterio

"257. El Tribunal recuerda que los niños poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos y tienen, además, derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado. La prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de los niños, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad. Asimismo, el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y a los derechos de los niños, en consideración a su condición particular de vulnerabilidad".

"261. Con respecto a la identidad cultural de los niños y niñas de comunidades indígenas, el Tribunal advierte que el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece una obligación adicional y complementaria que dota de contenido al artículo 19 de la Convención Americana, y que consiste en la obligación de promover y proteger el derecho de los niños indígenas a vivir de acuerdo con su propia cultura, su propia religión y su propio idioma.

262. Asimismo, este Tribunal estima que dentro de la obligación general de los Estados de promover y proteger la diversidad cultural se desprende la obligación especial de garantizar el derecho a la vida cultural de los niños indígenas.

263. En ese sentido, la Corte considera que la pérdida de prácticas tradicionales, como los ritos de iniciación femenina o masculina y las lenguas de la Comunidad, y los perjuicios derivados de la falta de territorio, afectan en forma particular el desarrollo e identidad cultural de los niños y niñas de la Comunidad, quienes no podrán siquiera desarrollar esa especial relación con su territorio tradicional y esa particular forma de vida propia de su cultura si no se implementan las medidas necesarias para garantizar el disfrute de estos derechos".

## Decisión

La Corte IDH determinó la responsabilidad internacional del Estado por la violación al derecho de propiedad comunal, por la falta de recuperación de su territorio y los recursos naturales que en él se encuentran, lo que también generó una afectación a su identidad cultural; también determinó la responsabilidad por la violación a las garantías judiciales y protección judicial, por la falta de regulación de un procedimiento efectivo que resuelva la reclamación territorial de la comunidad.

Asimismo, la Corte IDH determinó que el Estado violó el derecho a la vida, al no implementar las medidas básicas para proteger tal derecho, en materia de agua, alimentación, salud y educación; el derecho a la integridad personal, respecto a la situación de abandono que genera en los miembros sufrimientos que afectan su integridad psíquica y moral; los derechos de las infancias, como consecuencia de la pérdida de prácticas tradicionales por la falta de territorio de la comunidad de la que forman parte. Todos los derechos anteriores, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos sin discriminación y adoptar disposiciones de derecho interno.

---

### Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400<sup>53</sup>

---

#### Hechos del caso

Diversas comunidades de los pueblos indígenas wichí (mataco), iyjwaja (chorote), komlek (toba), niwackle (chulupí) y tapy'y (tapiete) habitan en los lotes fiscales 14 y 55 de la provincia de Salta, departamento Rivadavia, en la región del Chaco salteño, en Argentina. Ambos lotes colindan entre sí; en conjunto abarcan un área de 6,430 km<sup>2</sup> aproximadamente y se ubican en la frontera con la República de Paraguay y el Estado Plurinacional de Bolivia.

Este territorio ha sido habitado por comunidades indígenas desde antes de la conformación del Estado argentino en el siglo XIX. Actualmente se desconoce el número exacto de comunidades que se ubican en los lotes 14 y 55, debido a las dinámicas de fusión y fragmentación entre las comunidades, un proceso denominado "Fusión-fisión".

En 1992, la población indígena que vive en los lotes 14 y 55 obtuvo el reconocimiento como Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat. De acuerdo con su estatuto social, los fines de la asociación eran obtener la propiedad de la tierra, proteger el monte y río, controlar los recursos naturales y reclamar los derechos de los pueblos indígenas.

---

<sup>53</sup> Resuelto por unanimidad de votos en relación con las violaciones a los artículos 8.1, 25.1; 21 y 23.1; y de la no responsabilidad internacional del Estado respecto de los artículos 3, 13, 16 y 22.1. Votación de tres a favor, incluido el de la presidencia, y tres en contra sobre la violación del artículo 26. Votos individuales concurrentes del juez L. Patricio Pazmiño Freire sobre el desarrollo progresivo y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot sobre la jurisprudencia en materia de territorios indígenas. Votos individuales parcialmente disidentes de los jueces Eduardo Vio Grossi, Humberto Antonio Sierra Porto y Ricardo Pérez Manrique sobre la injusticiabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales vía el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), respectivamente.

Los conflictos territoriales que han enfrentado estos pueblos indígenas se remontan a inicios del siglo XX, cuando el gobierno argentino entregó parte de las tierras ancestrales a colonos no indígenas —"criollos"—. Las familias criollas se dedicaron al campo y a la cría de ganado mayor, por lo que fueron identificadas por las autoridades como "campesinas".

La falta de control en las actividades ganaderas llevó a la destrucción de los recursos naturales en corto tiempo y la pérdida de biodiversidad. Esto afectó directamente a las comunidades indígenas cuya subsistencia, medicina y prácticas tradicionales están vinculadas al cultivo de plantas y frutos; en particular, el ganado mayor provocó la escasez del algarrobo, una plata indispensable para las ceremonias indígenas. Además, la población indígena no podía acceder a los reservorios de agua, debido a que las familias criollas instalaron cercas de alambre para impedirles el paso y proteger el ganado.

El conflicto entre criollos e indígenas también aumentó por la explotación forestal. Debido a que se realizaba de manera indiscriminada, causando la degradación biológica, social y económica en la región del Chaco salteño, la tala fue restringida por dos decretos emitidos en 1991 y en 1995, respectivamente. A pesar de estos decretos, la población criolla continuó con las actividades de tala, lo cual generó el desplazamiento de animales y la reducción de las colmenas que eran usadas por las comunidades indígenas para obtener miel. Aunque se presentaron denuncias por la tala clandestina realizada por los criollos, el Estado nunca investigó ni sancionó.

Derivado de la inacción del Estado para que la comunidad obtuviera la titulación de su tierra, el 4 de agosto de 1998, la asociación de Lhaka Honhat, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) presentaron la petición inicial ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En 2007, la organización civil ASOCIANA también presentó una denuncia por la grave situación de tala. Esta vez, las autoridades reaccionaron creando nuevas normas para evitar la deforestación. Entre 2010 y 2013, la Organización de Familias Criollas y Lhaka Honat solicitaron a las autoridades supervisar el cumplimiento de las normas, por lo que establecieron puestos de vigilancia y vehículos de control. En 2014, el Estado, mediante decreto, prohibió que las familias criollas construyeran nuevos alambrados y realizaran actividades de tala no indispensables para su supervivencia, mientras no se delimitaran los territorios en los lotes 14 y 55.

Después de diversas negociaciones y procedimientos internos para solucionar el conflicto territorial, en 2014, las autoridades de la provincia de Salta emitieron un decreto para distribuir 4,000 km<sup>2</sup> como propiedad comunitaria a 71 comunidades indígenas, la propiedad en condominio a favor de familias criollas y reservar 6.34% al Estado.

En el mismo año, se aprobaron convenios de cooperación entre las autoridades de Salta, las personas indígenas y los criollos en los que la Asociación Lhaka Honhat y la Organización de Familias Criollas designaron a técnicos de campo que se encargarían de identificar las zonas de ocupación tradicional (UEP). No obstante, no se avanzó por la falta del presupuesto, así como por la ausencia de cooperación entre el Estado y la UEP. Posteriormente, pese a diversos intentos de cooperación, el Estado continuó sin establecer un procedimiento para reclamar la propiedad comunitaria.

Si bien las comunidades indígenas asociadas como Lhaka Honat tienen un título legal de la tierra, su entrega depende de la finalización del proceso de "acuerdos" entre los criollos y las poblaciones indígenas. Después de 28 años de haberse iniciado las solicitudes para el reconocimiento del territorio de las comunidades, los problemas socioambientales derivados del ganado, tala y alambrado continúan vigentes.

El 1 de febrero de 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sometió el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para que determinara la responsabilidad internacional del Estado de Argentina por la violación a los derechos a la propiedad, acceso a la información, a participar en asuntos de su interés, garantías judiciales y a la protección judicial. Por su parte, la representación de la comunidad alegó la violación a la libertad de asociación, a la libertad de circulación y de residencia y a los derechos a la identidad cultural, a la alimentación adecuada y a un ambiente sano.

## Problema jurídico planteado

De conformidad con el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), ¿cuál es el alcance del derecho a la vida cultural de las poblaciones indígenas y tribales?

## Criterio de la Corte IDH

El derecho a la vida cultural de las poblaciones indígenas y tribales, reconocido en el artículo 26 de la CADH, representa la protección y promoción de las particularidades materiales, intelectuales y espirituales que permiten a estas comunidades definir su identidad. Este derecho garantiza que los miembros de estas comunidades puedan identificarse con su cultura y mantener sus tradiciones y costumbres. Además, implica que el Estado tiene la obligación de proteger y respetar los rasgos culturales que caracterizan a estas sociedades, así como de reconocer y respaldar sus dinámicas culturales contemporáneas y en evolución.

## Justificación de los criterios

"237. Ahora bien, en lo referente al concepto pertinente de 'cultura', resulta útil tomar en cuenta lo señalado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que la ha definido como 'el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias'.

238. La diversidad cultural y su riqueza deben ser protegidas por los Estados ya que, en palabras de la UNESCO, 'es tan necesaria para el género humano como la diversidad biológica para los organismos vivos[.] constituye el patrimonio común de la humanidad y debe ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras'. En este sentido, los Estados están en la obligación de proteger y promover la diversidad cultural y adoptar 'políticas que favore[zc]an la inclusión y la participación de todos los ciudadanos [para que así se] garanti[ce] la cohesión social, la vitalidad de la sociedad civil y la paz'. Por ello, 'el pluralismo cultural constituye la respuesta política al hecho de la diversidad cultural'".

"240. La Corte entiende que el derecho a la identidad cultural tutela la libertad de las personas, inclusive actuando en forma asociada o comunitaria, a identificarse con una o varias sociedades, comunidades, o

grupos sociales, a seguir una forma o estilo de vida vinculado a la cultura a la que pertenece y a participar en el desarrollo de la misma. En ese sentido, el derecho protege los rasgos distintivos que caracterizan a un grupo social, sin que ello implique negar el carácter histórico, dinámico y evolutivo de la cultura.

241. El Comité DESC, en lo que es útil resaltar, ha destacado, entre los 'elementos' que requiere la realización del derecho a participar en la vida cultural, los siguientes:

- a) la disponibilidad, que conceptuó como 'la presencia de bienes y servicios culturales', entre los que destacó 'dones de la naturaleza' tales como 'ríos', 'bosques', 'flora' y 'fauna', así como 'bienes culturales intangibles, como[, entre otros] costumbres [y] tradiciones [...], así como valores, que configuran la identidad y contribuyen a la diversidad cultural de individuos y comunidades';
- b) la accesibilidad, que consiste 'en disponer de oportunidades efectivas y concretas de que los individuos y las comunidades disfruten plenamente de una cultura';
- c) la aceptabilidad, que 'implica que las leyes, políticas, estrategias, programas y medidas adoptadas por el Estado [...] para el disfrute de los derechos culturales deben formularse y aplicarse de tal forma que sean aceptables para las personas y las comunidades de que se trate';
- d) la adaptabilidad, que 'se refiere a la flexibilidad y la pertinencia de las políticas, los programas y las medidas adoptados por el Estado [...] en cualquier ámbito de la vida cultural, que deben respetar la diversidad cultural de las personas y las comunidades; y
- e) la idoneidad, que 'se refiere a la realización de un determinado derecho humano de manera pertinente y apta a un determinado contexto o una determinada modalidad cultural, vale decir, de manera que respete la cultura y los derechos culturales de las personas y las comunidades, con inclusión de las minorías y de los pueblos indígenas'. Sobre este último elemento, el Comité DESC 'recalc[ó...] la necesidad de tener en cuenta, en toda la medida de lo posible, los valores culturales asociados, entre otras cosas, con los alimentos y su consumo [y] la utilización del agua''

## Decisión

La Corte IDH declaró la violación de los derechos a la propiedad en relación con las garantías y la protección judiciales, con relación a la obligación de garantizar las obligaciones y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, debido a que no se entregaron los títulos de tierra porque dependía de actos posteriores a los establecidos en el decreto que reconoció la titularidad. Asimismo, concluyó la afectación del derecho a la propiedad y los derechos políticos porque el Estado no procuró la consulta ante la construcción del puente internacional, y de las garantías judiciales por la violación del plazo razonable.

Finalmente, la Corte IDH concluyó que se vulneraron los derechos a la protección judicial, a la identidad cultural, medio ambiente sano, alimentación adecuada y agua en perjuicio de las comunidades por la falta de efectividad de las acciones estatales para proteger el territorio ancestral de las comunidades indígenas de las actividades sobre su territorio. La Corte IDH no consideró vulnerados los derechos a la personalidad jurídica, libertad de pensamiento y de expresión, derecho de asociación y de circulación y de residencia.

## Hechos del caso

El Estado de Guatemala está habitado por un gran porcentaje de población indígena, entre la que se encuentran el pueblo maya, el pueblo xinka y el pueblo garífuna. La mayor parte de esta población vive en condiciones de pobreza extrema, tiene un alto índice de analfabetismo y carece de acceso a los servicios de salud básicos.

Uno de los acontecimientos que aumentó las condiciones de discriminación y violencia de los pueblos indígenas fue el conflicto armado en Guatemala, acontecido entre 1962 y 1996. Como resultado, se generaron múltiples violaciones a los derechos humanos que afectaron particularmente a los pueblos indígenas mayas; ello se tradujo en la pérdida de sus valores y prácticas culturales y religiosas, así como de sus instituciones sociales, económicas y políticas.

Dentro del sistema cultural de los pueblos indígenas, actualmente la comunicación oral es el principal medio utilizado para la transmisión de sus conocimientos. Por esta razón, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) —celebrado entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca—, una vez firmada la paz y acordado el fin del conflicto armado interno, estableció el deber del Estado de abrir espacios en los medios de comunicación oficiales para la divulgación de las expresiones culturales indígenas, e incentivar la apertura en los medios privados.

En Guatemala, existen alrededor de 424 emisoras de radio con licencia de frecuencia modulada (FM) y 90 en amplitud modulada (AM), de las cuales una es emisora comunitaria indígena: la radio Qawinaqel. Sin embargo, existen otras radios comunitarias operadas y financiadas por cuatro pueblos indígenas —maya kaqchikel de Sumpango, maya achí de San Miguel Chicaj, maya mam de Cajolá y maya mam de Todos Santos Cuchumatán— que no cuentan con licencia del Estado para su funcionamiento. Entre ellas, se encuentra la radio Ixchel, operada por la comunidad maya kaqchikel de Sumpango.

La normativa que regula estas actividades es la Ley General de Telecomunicaciones (LGT). A pesar de que el Congreso de Guatemala ha debatido proyectos de ley para reconocer a las radios comunitarias, establecer su regulación y garantizar la continuidad de sus emisiones, no existe un marco jurídico que garantice los derechos de radiodifusión para las radios comunitarias. El único avance en la materia ha sido la firma de un acuerdo por parte del Poder Ejecutivo que autorizó al Ministerio de Cultura y Deportes y al

<sup>54</sup> Resuelto por cinco votos a favor y uno en contra, en relación con la violación de los derechos a la libertad de expresión, la igualdad ante la ley y a participar en la vida cultural; unanimidad de votos en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos sin discriminación y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno en perjuicio de los pueblos indígenas maya kaqchikel de Sumpango, achí de San Miguel Chicaj, mam de Cajolá y mam de Todos Santos Cuchumatán. Por unanimidad de votos, en relación con la violación del derecho a la libertad de expresión, en relación con las obligaciones de respeto y garantía, en perjuicio de los pueblos indígenas maya kaqchikel de Sumpango y maya achí de San Miguel Chicaj. Con votos concurrentes de los jueces Patricio Pazmiño Freire y Eugenio Raúl Zaffaron; voto razonado del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot; voto razonado concurrente del juez Ricardo C. Pérez Manrique y voto parcialmente disidente del juez Eduardo Vio Grossi.

Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda ceder el uso de frecuencias radioeléctricas de AM a organizaciones sociales como las comunidades indígenas.

Las personas que han operado las emisoras de radio sin licencia han sido criminalizadas bajo el delito de "hurto", regulado en el Código Penal de Guatemala. Con base en ello, el 28 de junio de 2006, el Ministerio Público solicitó a un juez penal autorizar la inspección y secuestro de evidencia contra la radio Ixchel. La diligencia se realizó el 7 de julio, en la que confiscaron los equipos de transmisión de la emisora sin previa autorización de la autoridad judicial. Como consecuencia, se inició un juicio en contra del coordinador de la emisora por el delito de hurto. Dicho proceso fue desechado por no existir elementos probatorios para determinar el delito.

Derivado de la confiscación del equipo de transmisión radioeléctrica, la radio Ixchel suspendió su transmisión por siete meses. Para la adquisición de un nuevo equipo, la comunidad tuvo que recolectar fondos.

En 2011, la Asociación Supervivencia Cultural, en representación de los pueblos indígenas involucrados, interpuso una acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de la LGT,<sup>55</sup> por considerar que obstaculizaban el acceso a los pueblos indígenas al espectro radioeléctrico. La Corte de Constitucionalidad determinó que los artículos eran constitucionales; no obstante, exhortó al Congreso a que regulara el acceso de los pueblos indígenas a dicho espectro.

Un año después, la policía nacional y el Ministerio Público fueron autorizados para allanar la emisora de radio comunitaria Uqul Tinamit "La Voz del Pueblo", operada por el pueblo indígena maya achí. Los equipos de la emisora también fueron confiscados y uno de los trabajadores de la emisora fue arrestado, procesado y sancionado por el delito de hurto. Posteriormente, la misma emisora comunitaria fue allanada por segunda vez y nuevamente sus equipos fueron confiscados, lo que generó que la emisora comunitaria dejara de transmitir.

El 28 de septiembre de 2012, la Asociación Supervivencia Cultural, la Asociación Mujb'ab'í Yol Encuentro Expresiones, Cultural Survival Inc. y la Clínica de Derechos Humanos y Pueblos Indígenas de la Escuela de Derecho de la Universidad de Suffolk presentaron una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en representación de las cuatro comunidades afectadas.

El 3 de abril de 2020, la CIDH sometió el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para que determinara la responsabilidad internacional del Estado de Guatemala por la violación a los derechos a la libertad de expresión, de igualdad ante la ley y derechos culturales, en relación con las obligaciones de respetar derechos y de adoptar disposiciones de derecho interno, establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

## Problemas jurídicos planteados

1. ¿Qué obligaciones tienen los Estados frente a la protección del derecho a la participación en la vida cultural de los pueblos indígenas, reconocido en el artículo 26 de la CADH?

---

<sup>55</sup> Artículos 1, 2, 61 y 62.

2. En materia de radiodifusión, ¿cuál es la relación entre los derechos a la participación en la vida cultural y la libertad de expresión de los pueblos indígenas?

## Criterios de la Corte IDH

1. La naturaleza y alcance de las obligaciones que derivan de la protección de la participación en la vida cultural de los pueblos indígenas incluyen aspectos que tienen una exigibilidad inmediata y otros que tienen un carácter progresivo. En relación con las primeras, los Estados deben garantizar que este derecho se ejerza sin discriminación y adoptar medidas eficaces para su plena realización. En cuanto a las segundas, los Estados tienen la obligación constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de dicho derecho, en la medida de sus recursos disponibles. Asimismo, se impone la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados.

2. El derecho a la libertad de expresión y el derecho a participar en la vida cultural de los pueblos indígenas están íntimamente conectados, en la medida de que la garantía del derecho a fundar y utilizar sus emisoras de radio es esencial para la realización de su derecho a participar en la vida cultural a través de los referidos medios de comunicación.

## Justificación de los criterios

1. "129. A su vez, el AIDPI señala que 'la identidad de los pueblos es un conjunto de elementos que los definen y, a su vez, los hacen reconocerse como tal'. Adicionalmente, indica como dos de los elementos fundamentales de la identidad maya los 'idiomas que provienen de una raíz maya común', y 'una cosmovisión que se basa en la relación armónica de todos los elementos del universo [...]'. El AIDPI reconoce la tradición oral como medio de transmisión de esta cosmovisión de generación en generación y afirma que los medios de comunicación son esenciales para la defensa, desarrollo y transmisión de los valores y conocimientos culturales.

130. La Corte considera que la naturaleza y alcance de las obligaciones que derivan de la protección de la participación en la vida cultural de los pueblos indígenas, incluyen aspectos que tienen una exigibilidad inmediata, así como aspectos que tienen un carácter progresivo. Al respecto, la Corte recuerda que, en relación con las primeras (obligaciones de exigibilidad inmediata), los Estados deben garantizar que este derecho se ejerza sin discriminación, así como adoptar medidas eficaces para su plena realización<sup>195</sup>. Respecto a las segundas (obligaciones de carácter progresivo), la realización progresiva significa que los Estados partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de dicho derecho, en la medida de sus recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. Asimismo, se impone la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados. En virtud de lo anterior, las obligaciones convencionales de respeto y garantía, así como de adopción de medidas de derecho interno (artículos 1.1 y 2), resultan fundamentales para alcanzar su efectividad".

2. "120. Tal como lo afirmado por el Tribunal en el caso *Lhaka Honhat Vs. Argentina*, la Corte considera que el derecho a participar en la vida cultural incluye el derecho a la identidad cultural. La Carta de la OEA

establece, en sus artículos 30, 45.f), 47 y 48, el compromiso de los Estados para a) 'que sus pueblos alcancen un desarrollo integral, que] abarca [el] campo [...] cultural [...]'; b) [I]a incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la ciudad, en la vida [...] cultural [...], a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional'; c) 'estimul[ar...] la cultura' y d) 'preservar y enriquecer el patrimonio cultural de los pueblos americanos'.

121. Además, el artículo XIII de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (en adelante 'Declaración Americana') indica, en lo pertinente, que '[t]oda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad'. De igual modo, el Protocolo de San Salvador reconoce en su artículo 14.1.a) "el derecho de toda persona a [...] participar en la vida cultural'. Por su parte, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (en adelante 'Comité DESC') ha establecido que el 'tomar parte en la vida cultural' implica la participación, el acceso y la contribución en la vida cultural, ya sea de forma individual o como una comunidad, para el caso de los pueblos indígenas.

122. A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante 'PIDESC'), prevé 'el derecho de toda persona a [...] participar en la vida cultural'. Del mismo modo, el convenio 169 de la OIT también enuncia el derecho a la cultura e identifica su importancia para los pueblos indígenas, incluyendo la protección de las lenguas indígenas.

123. El Comité DESC, por su parte, ha señalado que el derecho a participar en la vida cultural conlleva una obligación por parte de los Estados de, por un lado, adoptar 'las medidas adecuadas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias, de promoción y de otra índole, destinadas a la plena realización del derecho', y por otro, de tomar medidas para impedir la interferencia de otros actores en dicho derecho. El Comité DESC ha puntualizado, además, que '[I]a protección de la diversidad cultural es un imperativo ético inseparable del respeto de la dignidad humana. Entraña un compromiso con los derechos humanos y las libertades fundamentales y requiere la plena realización de los derechos culturales, incluido el de participar en la vida cultural'.

124. Adicionalmente, el referido Comité ha indicado que, para entender el contenido y alcance del término 'participar', se debe tener presente que tiene, entre otros, el componente de 'acceso a la vida cultural'. Para el Comité el 'acceso a la vida cultural comprende, en particular, el derecho de toda persona (sola, en asociación con otras o como una comunidad) a conocer y comprender su propia cultura y la de otros, a través de la educación y la información [...] Toda persona tiene también derecho a conocer formas de expresión y difusión por cualquier medio tecnológico de información y comunicación [...]'.

125. Por su parte, este Tribunal ha precisado que la identidad cultural es un 'derecho humano fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática'. Además, la Corte entiende que el derecho a la identidad cultural 'tutela la libertad de las personas, inclusive actuando en forma asociada o comunitaria, a identificarse con una o varias sociedades, comunidades, o grupos sociales, a seguir una forma o estilo de vida vinculado a la cultura a la que pertenece y a participar en el desarrollo de la misma. En ese sentido, el derecho protege los rasgos distintivos que caracterizan a un grupo social, sin que ello implique negar el carácter histórico, dinámico y evolutivo de la cultura'.

126. Tanto la DADPI, como la DNUDPI, identifican como parte del 'derecho a la cultura', un derecho a 'practicar', un derecho a 'difundir' y que les sea asegurado a los pueblos indígenas el acceso y la participación en la vida cultural. Igualmente, ambos instrumentos protegen el derecho a preservar y revitalizar la cultura y las lenguas. A propósito, la DADPI dispone que '[l]os Estados tomarán medidas para promover la transmisión de programas de radio y televisión en lengua indígena, particularmente en regiones de presencia indígena' y 'apoyarán y facilitarán la creación de radioemisoras [...] indígenas'.

127. Un elemento inherente de la participación en la vida cultural consiste en el acceso a medios de comunicación y la posibilidad de fundar medios de comunicación de forma autónoma, a través de los cuales los pueblos indígenas pueden no solo participar, sino también conocer de sus propias culturas, y contribuir con las mismas, en su propio idioma. En este sentido, la Corte ha reconocido que 'la lengua es uno de los más importantes elementos de identidad de un pueblo, precisamente porque garantiza la expresión, difusión y transmisión de su cultura'.

128. Sobre el particular, este Tribunal se ha referido al carácter instrumental que adquieren determinados derechos, como lo es la libertad de expresión, para materializar otros derechos como el de participar en la vida cultural. Desde esa perspectiva, el acceso a sus propias radios comunitarias, como vehículos de la libertad de expresión de los pueblos indígenas, se muestra como un elemento indispensable para promover la identidad, el idioma, la cultura, la auto representación y los derechos colectivos y humanos de los pueblos indígenas. Así, en el presente caso, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a participar en la vida cultural están íntimamente conectados, en la medida que la garantía del derecho a fundar y utilizar sus emisoras de radio, como parte del derecho a la libertad de expresión de los pueblos indígenas, es esencial para la realización de su derecho a participar en la vida cultural a través de los referidos medios de comunicación".

## Decisión

La Corte IDH determinó la responsabilidad internacional del Estado de Guatemala por la violación de los derechos a la libertad de expresión, a la igualdad ante la ley y a participar en la vida cultural, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos sin discriminación y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, derivado del impedimento existente hacia los pueblos indígenas maya kaqchikel de Sumpango, achí de San Miguel Chicaj, mam de Cajolá y mam de Todos Santos Cuchumatán de acceder a los medios de radiodifusión por no cumplir con los permisos necesarios con motivo de la situación de pobreza en la que se encuentran.

También, la Corte IDH determinó la responsabilidad del Estado por la violación del derecho a la libertad de expresión por los allanamientos y decomisos de equipos de las radios Ixchel y "La Voz del Pueblo", llevados a cabo con base en la normativa interna de Guatemala y mediante orden judicial, que configuraron acciones ilegítimas y restricciones al derecho a libertad de expresión contrarias a la CADH; en relación con la obligación de respetar derechos, en perjuicio de los pueblos indígenas maya kaqchikel de Sumpango y maya achí de San Miguel Chicaj.

## Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400<sup>56</sup>

### Hechos del caso

Diversas comunidades de los pueblos indígenas wichí (mataco), iywaja (chorote), komlek (toba), niwackle (chulupí) y tapy'y (tapiete) habitan en los lotes fiscales 14 y 55 de la provincia de Salta, departamento Rivadavia, en la región del Chaco salteño, en Argentina. Ambos lotes colindan entre sí; en conjunto, abarcan un área de 6,430 km<sup>2</sup> aproximadamente y se ubican en la frontera con la República de Paraguay y el Estado Plurinacional de Bolivia.

Este territorio ha sido habitado por comunidades indígenas desde antes de la conformación del Estado argentino en el siglo XIX. Actualmente se desconoce el número exacto de comunidades que se ubican en los lotes 14 y 55, debido a las dinámicas de fusión y fragmentación entre las comunidades, un proceso denominado "Fusión-fisión".

En 1992, la población indígena que vive en los lotes 14 y 55 obtuvo el reconocimiento como Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat. De acuerdo con su estatuto social, los fines de la asociación eran obtener la propiedad de la tierra, proteger el monte y río, controlar los recursos naturales y reclamar los derechos de los pueblos indígenas.

Los conflictos territoriales que han enfrentado estos pueblos indígenas se remontan a inicios del siglo XX, cuando el gobierno argentino entregó parte de las tierras ancestrales a colonos no indígenas —"criollos"—. Las familias criollas se dedicaron al campo y a la cría de ganado mayor, por lo que fueron identificadas por las autoridades como "campesinas".

La falta de control en las actividades ganaderas llevó a la destrucción de los recursos naturales en corto tiempo y la pérdida de biodiversidad. Esto afectó directamente a las comunidades indígenas cuya subsistencia, medicina y prácticas tradicionales están vinculadas al cultivo de plantas y frutos; en particular, el ganado mayor provocó la escasez del algarrobo, una plata indispensable para las ceremonias indígenas. Además, la población indígena no podía acceder a los reservorios de agua, debido a que las familias criollas instalaron cercas de alambre para impedirles el paso y proteger el ganado.

<sup>56</sup> Resuelto por unanimidad de votos en relación con las violaciones a los artículos 8.1, 25.1; 21 y 23.1; 8.1 y de la no responsabilidad internacional del Estado respecto de los artículos 3, 13, 16 y 22.1. Votación de tres a favor, incluido el de la presidencia, y tres en contra sobre la violación del artículo 26. Votos individuales concurrentes del juez L. Patricio Pazmiño Freire sobre el desarrollo progresivo y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot sobre la jurisprudencia en materia de territorios indígenas. Votos individuales parcialmente disidentes de los jueces Eduardo Vio Grossi, Humberto Antonio Sierra Porto y Ricardo Pérez Manrique sobre la injusticiabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales vía el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), respectivamente.

El conflicto entre criollos e indígenas también aumentó por la explotación forestal. Debido a que se realizaba de manera indiscriminada, causando la degradación biológica, social y económica en la región del Chaco salteño, la tala fue restringida por dos decretos emitidos en 1991 y en 1995, respectivamente. A pesar de estos decretos, la población criolla continuó con las actividades de tala, lo cual generó el desplazamiento de animales y la reducción de las colmenas que eran usadas por las comunidades indígenas para obtener miel. Aunque se presentaron denuncias por la tala clandestina realizada por los criollos, el Estado nunca investigó ni sancionó.

Derivado de la inacción del Estado para que la comunidad obtuviera la titulación de su tierra, el 4 de agosto de 1998, la asociación de Lhaka Honhat, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) presentaron la petición inicial ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En 2007, la organización civil ASOCIANA también presentó una denuncia por la grave situación de tala. Esta vez las autoridades reaccionaron creando nuevas normas para evitar la deforestación. Entre 2010 y 2013, la Organización de Familias Criollas y Lhaka Honat solicitaron a las autoridades supervisar el cumplimiento de las normas, por lo que establecieron puestos de vigilancia y vehículos de control. En 2014, el Estado, mediante decreto, prohibió que las familias criollas construyeran nuevos alambrados y realizaran actividades de tala no indispensables para su supervivencia, mientras no se delimitaran los territorios en los lotes 14 y 55.

Después de diversas negociaciones y procedimientos internos para solucionar el conflicto territorial, en 2014, las autoridades de la provincia de Salta emitieron un decreto para distribuir 4,000 km<sup>2</sup> como propiedad comunitaria a 71 comunidades indígenas, la propiedad en condominio a favor de familias criollas y reservar 6.34% al Estado.

En el mismo año, se aprobaron convenios de cooperación entre las autoridades de Salta, las personas indígenas y los criollos en los que la Asociación Lhaka Honhat y la Organización de Familias Criollas designaron a técnicos de campo que se encargarían de identificar las zonas de ocupación tradicional (UEP). No obstante, no se avanzó por la falta del presupuesto, así como la ausencia de cooperación entre el Estado y la UEP. Posteriormente, pese a diversos intentos de cooperación, el Estado continuó sin establecer un procedimiento para reclamar la propiedad comunitaria.

Si bien las comunidades indígenas asociadas como Lhaka Honat tienen un título legal de la tierra, su entrega depende de la finalización del proceso de "acuerdos" entre los criollos y las poblaciones indígenas. Después de 28 años de haberse iniciado las solicitudes para el reconocimiento del territorio de las comunidades, los problemas socioambientales derivados del ganado, tala y alambrado continúan vigentes.

El 1 de febrero de 2018, la CIDH sometió el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para que determinara la responsabilidad internacional del Estado de Argentina por la violación a los derechos a la propiedad, acceso a la información, a participar en asuntos de su interés, garantías judiciales y a la protección judicial. Por su parte, la representación de la Comunidad alegó la violación a la libertad de asociación, a la libertad de circulación y de residencia y a los derechos a la identidad cultural, a la alimentación adecuada y a un ambiente sano.

## Problemas jurídicos planteados

1. ¿Cuáles son las obligaciones que tiene el Estado, conforme al contenido del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), frente a las amenazas ambientales en perjuicio de las comunidades y personas indígenas?
2. ¿Qué acciones debe adoptar el Estado ante el desarrollo de actividades productivas en el territorio de las comunidades indígenas o tribales, como la ganadería y la explotación forestal, que afectan sus derechos a mantener sus prácticas culturales, al medio ambiente sano, al agua y la alimentación, reconocidos mediante el artículo 26 de la CADH?

## Criterios de la Corte IDH

1. De conformidad con el artículo 26 de la CADH, los Estados tienen la obligación internacional de hacer frente a las vulnerabilidades sufridas por grupos que dependen directamente de recursos ambientales para su supervivencia física o económica, como las poblaciones indígenas. Además, de forma general, los Estados tienen que respetar y garantizar el derecho al ambiente y prevenir sus violaciones, incluso en la esfera privada, por medio de la supervisión y fiscalización de actividades que puedan impactar en el derecho al ambiente de personas indígenas o de otras poblaciones.
2. De conformidad con el artículo 26 de la CADH, con relación a la obligación de garantía contenido en el artículo 1.1 de la misma, el Estado debe adoptar medidas efectivas e inmediatas para detener las actividades lesivas a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las comunidades indígenas o tribales. En ese sentido, los Estados tienen la obligación de detener las actividades de ganado, alambrados y la explotación forestal que repercuten en el acceso al agua, la alimentación, a la vida cultural y al ambiente de las comunidades.

## Justificación de los criterios

1. "207. En lo que es relevante para el caso, debe hacerse notar que rige respecto al derecho al ambiente sano no solo la obligación de respeto, sino también la obligación de garantía prevista en el artículo 1.1 de la Convención, una de cuyas formas de observancia consiste en prevenir violaciones. Este deber se proyecta a la 'esfera privada', a fin de evitar que 'terceros vulneren los bienes jurídicos protegidos', y 'abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito'. En esta línea, la Corte ha señalado que en ciertas ocasiones los Estados tienen la obligación de establecer mecanismos adecuados para supervisar y fiscalizar ciertas actividades, a efecto de garantizar los derechos humanos, protegiéndolos de las acciones de entidades públicas, así como de personas privadas. La obligación de prevenir 'es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado'. Debido a que lo indicado es aplicable al conjunto de los derechos receptados en la Convención Americana, es útil dejar ya sentado que también refiere a los derechos a la alimentación adecuada, al agua y a participar en la vida cultural.

208. Sin perjuicio de lo anterior, en materia específica ambiental, debe destacarse que el principio de prevención de daños ambientales forma parte del derecho internacional consuetudinario, y entraña la obligación de los Estados de llevar adelante las medidas que sean necesarias ex ante la producción del daño ambiental, teniendo en consideración que, debido a sus particularidades, frecuentemente no será posible, luego de producido tal daño, restaurar la situación antes existente. En virtud del deber de prevención, la Corte ha señalado que 'los Estados están obligados a usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción causen daños significativos al [...] ambiente'. Esta obligación debe cumplirse bajo un estándar de debida diligencia, la cual debe ser apropiada y proporcional al grado de riesgo de daño ambiental. Por otro lado, si bien no es posible realizar una enumeración detallada de todas las medidas que podrían tomar los Estados con el fin de cumplir este deber, pueden señalarse algunas, relativas a actividades potencialmente dañosas: i) regular; ii) supervisar y fiscalizar; iii) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; iv) establecer planes de contingencia, y v) mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental.

209. Además, la Corte ha tenido en cuenta que diversos derechos pueden verse afectados a partir de problemáticas ambientales, y que ello 'puede darse con mayor intensidad en determinados grupos en situación de vulnerabilidad', entre los que se encuentran los pueblos indígenas y 'las comunidades que dependen, económicamente o para su supervivencia, fundamentalmente de los recursos ambientales, [como] las áreas forestales o los dominios fluviales'. Por lo dicho 'con base en 'la normativa internacional de derechos humanos, los Estados están jurídicamente obligados a hacer frente a esas vulnerabilidades, de conformidad con el principio de igualdad y no discriminación'.

2. "272. A fin de examinar la responsabilidad estatal, es preciso dejar establecido que, como surge de lo ya expuesto, sin perjuicio de la obligación de adoptar providencias para, 'progresivamente', lograr la 'plena efectividad' de los derechos incluidos en el artículo 26 de la Convención, el contenido de tales derechos incluye aspectos que son de inmediata exigibilidad. Se ha indicado que rigen al respecto las obligaciones prescritas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención [...]".

"274. La Corte entiende que corresponde tener en consideración la interdependencia de los derechos analizados y la vinculación que presenta el goce de los mismos en las circunstancias del caso. Asimismo, tales derechos no deben ser entendidos en forma restrictiva. Ya se ha dicho (supra párrs. 203, 209, 222, 228, 243 a 247 y 251) que el ambiente se encuentra relacionado con otros derechos, y que hay 'amenazas ambientales' que pueden impactar en la alimentación, el agua y en la vida cultural. Por otra parte, no cualquier alimentación satisface el derecho respectivo, sino que la misma debe ser aceptable para una cultura determinada, lo que lleva a tener en cuenta valores no relacionados con la nutrición. La alimentación, a su vez, es indispensable para el goce de otros derechos, y su carácter 'adecuado' puede depender de factores ambientales y culturales. La alimentación es, en sí, una expresión cultural. En ese sentido, puede considerarse a la alimentación como uno de los 'rasgos distintivos' que caracterizan a un grupo social, quedando comprendido, por ende, en la protección del derecho a la identidad cultural a través de la salvaguarda de tales rasgos, sin que ello implique negar el carácter histórico, dinámico y evolutivo de la cultura.

275. Lo expresado es, a su vez, más evidente respecto de pueblos indígenas, en relación a los que normas específicas mandan la salvaguarda de su ambiente, la protección de la capacidad productiva de sus tierras y

recursos, y a la considerar [sic] como 'factores importantes del mantenimiento de su cultura' actividades tradicionales y relacionadas con su economía de subsistencia, como caza, recolección y otras (supra párrs. 247 y 248). Así, la Corte ha destacado que 'la falta de acceso a los territorios y los recursos naturales correspondientes puede exponer a las comunidades indígenas a [...] varias violaciones de sus derechos humanos, además de ocasionarles sufrimiento y perjudicar la preservación de su forma de vida, costumbres e idioma'. Asimismo, ha advertido que los Estados deben proteger 'la estrecha relación que [los pueblos indígenas] mantienen con la tierra' y 'su proyecto de vida, tanto en su dimensión individual como colectiva'.

"279. La perita Yáñez Fuenzalida, en cuanto a la 'pertinencia cultural' que debe tener el 'título que reconoce la propiedad y posesión colectiva indígena sobre sus tierras ancestrales', explicó que ello implica que el título sea idóneo para reconocer las formas 'específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo'. Por ello afirmó que, en el caso, el Estado debe proveer un 'título de dominio que reconozca [la] especificidad étnica y cultural [de las] comunidades [...] que utilizan el territorio en circuitos de trashumancia que se van trazando de conformidad con su tradición cultural y la disponibilidad efectiva de recursos naturales para su subsistencia, ocupando la totalidad del hábitat que configura su territorio tradicional y cuyos recorridos [...] se superponen, traslapan y cruzan entre sí'. La perita concluyó que 'si no se reconoce la propiedad comunal indígena se podría vulnerar otros derechos conexos como son[, entre otros,] el derecho a la identidad cultural, a la supervivencia organizada como pueblo [y] a la alimentación'. Lo expuesto es relevante puesto que, como ya se ha determinado en esta Sentencia, el Estado no ha garantizado en forma adecuada el derecho de propiedad.

280. La perita Naharro refirió estudios que denotan como 'altamente probable' que la 'ganadería vacuna esté acelerando procesos de deterioro ambiental', y que la 'distribución espacial del pastoreo [...] estaría generando [...] deterioro ecosistémico'. A su vez, en su declaración pericial se indica que '[e]l ganado vacuno a medida que se incrementa va paulatinamente derribando los medios de vida del indígena'. Explicó que el ganado afecta la fauna silvestre y, además, se alimenta de frutos que son parte de la 'dieta aborigen', y que la ganadería ha 'perjudica[do]' la 'forma que tienen las comunidades indígenas de circular por el territorio y aprovechar bienes comunes'. Advirtió también que, conforme distintos especialistas, 'la ganadería ha tenido incidencia sobre el río Pilcomayo' por la 'erosión' de las 'cabeceras de cuenca' y de 'su curso medio por sobrepastoreo', viéndose 'afectada la supervivencia de las culturas aborígenes que habitan y dependen del río'. La perita indicó estudios que señalan que la 'explotación maderera' potencia los efectos nocivos expresados, pues contribuye a la 'desapar[ición de] la cubierta vegetal y por ende animal de la zona'. Expresó que durante un trabajo de campo realizado en septiembre de 2017 se evidenció que la 'ilegalidad de la tala tuvo consecuencias negativas para el ambiente y para las comunidades indígenas'. La prueba presentada muestra que los bienes tutelados por los derechos citados han sido impactados".

"282. La perita Naharro explicó también que '[a]nte la escasez de agua, las comunidades [indígenas] a veces ven vedado el acceso a los reservorios de agua, ya que las familias criollas alambran alrededor, impidiendo el uso a los indígenas'. Agregó que la 'situación alimentaria de los pueblos cazadores y recolectores del área del [río] Pilcomayo, debe entenderse en relación a los cambios que incidieron en la provisión de alimentos'. En ese sentido, '[c]omo producto de la degradación ambiental, la oferta de recursos del monte se ha vuelto cada vez más insuficiente, con lo cual los pueblos indígenas han debido incorporar nuevos alimentos

industrializados. Estos[,] al ser obtenidos mediante ingresos monetarios que son sumamente escasos [...], no alcanzan a completar una alimentación suficiente'. Además, expresó que 'la mayoría de las comunidades no posee agua apta para consumo y si bien tienen pozo a bomba, el agua que se obtiene [...] no recibe tratamiento. La disposición de excretas es a 'cielo abierto' y muchas no tienen tratamiento de residuos'. Agregó que 'el agua para consumo tiende a ser compartida con [...] criollos', y que el agua a la que acceden las comunidades es de 'cantidad insuficiente'.

283. Sobre lo anterior, la Corte nota que tanto el Estado como los representantes son contestes en sostener que ha habido cambios en la forma de vida de las comunidades indígenas, señalando los representantes 'alteraciones' en sus 'costumbres', 'hábitos sociales e individuales', 'prácticas económicas' y 'concepciones' (supra párrs. 189 y 193)".

"287. Es evidente, a partir de los hechos, que el Estado ha tenido conocimiento de todas las actividades referidas. También es claro que el Estado ha adoptado distintas acciones (supra párrs. 267 a 269). No obstante, las mismas no han sido efectivas para detener las actividades lesivas. Surge de los hechos que, luego de más de 28 años de iniciado el reclamo indígena respecto del territorio, continúa la presencia del ganado y alambrados. En cuanto a la tala ilegal, su carácter clandestino impide tener certeza de en qué medida ésta sigue produciéndose. Sin embargo, el Estado no ha negado que se hayan cometido estos actos, los cuales han sido denunciados por los representantes al menos hasta el año 2017.

288. En el presente caso, la falta de efectividad de las acciones estatales se enmarca, además, en una situación en la que el Estado no ha garantizado a las comunidades indígenas la posibilidad de determinar, libremente o mediante consultas adecuadas, las actividades sobre su territorio."

## Decisión

La Corte IDH declaró la violación de los derechos a la propiedad en relación con las garantías y la protección judiciales, con relación a la obligación de garantizar las obligaciones y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, debido a que no se entregaron los títulos de tierra porque dependía de actos posteriores a los establecidos en el decreto que reconoció la titularidad. Asimismo, concluyó la afectación del derecho a la propiedad y los derechos políticos porque el Estado no procuró la consulta ante la construcción del puente internacional y de las garantías judiciales por la violación del plazo razonable.

Finalmente, la Corte IDH consideró vulnerados los derechos a la protección judicial, a la identidad cultural, medio ambiente sano, alimentación adecuada y agua en perjuicio de las comunidades por la falta de efectividad de las acciones estatales para proteger el territorio ancestral de las comunidades indígenas de las actividades sobre su territorio. La Corte IDH consideró que no se vulneraron los derechos a la personalidad jurídica, libertad de pensamiento y de expresión, derecho de asociación y de circulación y de residencia.