

4.2

Derechos indígenas que interpelan a los Estados: territorio y consulta



Silvina Ramírez

Abogada y Doctora en Derecho. Profesora de Posgrado de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad de Palermo. Dicta clases en diferentes universidades del país y del extranjero. Miembro de la Asociación de Abogad@s de Derecho Indígena (AADI) y del Grupo de Acceso Jurídico a la Tierra del Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS).

RESUMEN EJECUTIVO

A casi treinta años de la formulación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y a más de una década de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, sus derechos siguen siendo una deuda pendiente para los Estados. Los más problemáticos -por su centralidad para los pueblos indígenas, por su relevancia para el respeto a su identidad- son los que más recurrentemente se incumplen.

Los derechos territoriales y el derecho a la consulta están estrechamente vinculados, e interpelan los modelos estatales latinoamericanos, dado que no sólo deben transformar su matriz, sino que deben admitir cosmovisiones antagónicas en relación a su propia forma de concebir el desarrollo. Este artículo pretende llevar adelante un análisis conjunto de ambos derechos indíge-

nas, tomando como punto de partida el impacto que su goce efectivo produce no sólo en las comunidades indígenas, sino también en los Estados en América Latina y sus gobiernos actuales.

Introducción

La propiedad comunitaria indígena, o su denominación más adecuada y comprensiva: los derechos territoriales, surgen como una suerte de reparación histórica a tantos siglos de despojos y genocidios. A pesar de que finalmente lograron introducirse y ser reconocidos en el material jurídico internacional, y en los ordenamientos jurídicos de la mayoría de los países latinoamericanos, su efectiva implementación está lejos de alcanzarse. Las razones que explican que los Estados -y sus diferentes gobiernos- a lo largo de casi tres décadas sean tan refractarios a su cumplimiento, reeditan la vieja y conocida historia que aúna intereses económicos con racismo y discriminación.

Los territorios reivindicados por los pueblos indígenas en toda la extensión latinoamericana son ricos en “bienes comunes naturales¹”. Minerales, petróleo, bosques, agua y litio son algunos de ellos, por lo que han sido convertidos en mera mercancía. Algo que se puede vender y comprar y, junto con ellos, deja de tener sentido el respeto a otro tipo de cosmovisión, de cultura, de conformación de la identidad, para dar paso a réditos económicos que avasallan cualquier reclamo por los derechos vigentes.

Sin lugar a dudas el auge de las actividades extractivas, en las últimas décadas, ha signado la relación actual entre pueblos indígenas y Estados, entre pueblos indígenas y gobiernos. Pero esta situación actual no es más que la continuación de una línea histórica que atraviesa un vínculo traumático. Los pueblos indígenas no pidieron la conformación de los Estados modernos, los Estados se construyeron a espaldas de los pueblos indígenas, y el “pecado de origen” de esta relación ha mantenido vigencia hasta nuestros días, bien entrado el siglo XXI.

Paralelamente, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), una herramienta que sigue siendo de avanzada no obstante sus casi treinta años de vigencia, incorpora el derecho a la consulta, lo que lo convierte en una herramienta privilegiada con potencialidades para mutar dicha relación. Los pueblos indígenas, sujetos colectivos y políticos con

1. Denominación que utilizaremos a lo largo de este trabajo para referirnos a los usualmente llamados “recursos naturales”.

quienes el Estado coexiste y con quienes debe articular, recuperan su voz y el espacio que habían perdido, pueden y deben hacerse escuchar en las cuestiones que les afecten y, en ocasiones, deben dar su “consentimiento” para que algunas acciones puedan ser llevadas adelante por el Estado.

Específicamente, y en relación a los derechos territoriales, no pueden ser trasladados sin su consentimiento, deben también darlo cuando se trate de megaproyectos de desarrollo de alto impacto, deben autorizar el despliegue de actividades militares o el almacenamiento de materiales peligrosos. En otras palabras, los derechos territoriales y el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado tienen muchos puntos de contacto. No sólo porque ambos se vulneran permanentemente, sino porque el estatus político que significó la inclusión del derecho a la consulta en un instrumento jurídico internacional impactó considerablemente en el goce de los derechos territoriales. El aprovechamiento de los bienes comunes naturales (o explotación de recursos naturales) en territorio indígena debe ser consultado, lo que ha generado escenarios de más incumplimientos, profundización de conflictos y tergiversación de la consulta, hasta tal punto que en algunos contextos ha perdido su fuerza inicial y su capacidad transformadora.

De esta manera, el siglo XXI también encuentra a los pueblos indígenas en situaciones de gran indefensión, a pesar del avance que en materia de derechos puede constatar. La matriz estatal finalmente se encuentra subordinada a la matriz económica y a la matriz energética. Los parámetros que establecen el “buen desarrollo” son definidos por la sociedad occidental, y los pueblos indígenas son nuevamente sometidos y catalogados como primitivos, atrasados, inmersos en un paradigma que debe ser dejado atrás.

Frente a la ola neo desarrollista se encuentran aún conatos de resistencia de los pueblos indígenas que merecen destacarse. Desde México, Colombia, Ecuador, Bolivia y también Argentina, los pueblos indígenas resisten el avance de un pensamiento –que traduce una ideología determinada- que pretende exterminarlos. En Argentina, la pretensión de “territorios sin indios” vuelve a traer ecos de la conquista del desierto, el despojo vuelve a reeditarse, y la tan postergada construcción de Estados inclusivos, igualitarios e interculturales, más que una deuda pendiente, se asemeja a una utopía en un horizonte lejano.

Sin embargo, los pueblos indígenas viven, recuperan identidad, pelean por sus territorios. Estados que repiensen su relación con los pueblos indígenas, que construyan nuevas instancias de participación, que reflexionen sobre

conceptos medulares tales como autonomía, soberanía, buen vivir, alternativas al desarrollo, etc., sigue siendo una realidad futura y posible.

Los derechos territoriales en Argentina

El punto de partida para su reconocimiento jurídico en nuestro ordenamiento fue la última reforma constitucional en 1994, y la inclusión del inciso 17 en el artículo 75, en el cual se reconoce expresamente la propiedad comunitaria indígena y se prevé la entrega de otras tierras aptas para el desarrollo. Junto con los instrumentos internacionales vigentes ya mencionados, forma parte del material indiscutible en el que se consagra un derecho medular para los pueblos indígenas.

Las dificultades en su implementación forzaron en 2006 a la sanción de la Ley 26.160, para que contribuyera a disolver los conflictos territoriales, a la vez que iniciara un relevamiento técnico jurídico catastral que pudiera traducirse en un ordenamiento territorial. Esta ley también encontró serios obstáculos para su concreción, principalmente la falta de disposición por parte de las autoridades gubernamentales, lo que forzó tres prórrogas a medida que la ley perdía vigencia y lo que ésta ordenaba no se cumplía (la última prórroga se obtuvo al filo de la pérdida de vigencia de la segunda, en noviembre de 2017, y luego de una amplia movilización de organizaciones indígenas y otros sectores sociales). Los desalojos siguieron sucediendo, el relevamiento se ha llevado adelante muy lentamente y los conflictos territoriales se fueron profundizando.

Frente a este estado de situación, se han redoblado los esfuerzos para hacer efectivos estos derechos en diferentes dimensiones. En la dimensión legislativa, existen ya proyectos que contemplan la regulación de la propiedad comunitaria indígena. La Ley 26.160 ya citada sigue siendo un mero paliativo para una situación que se torna cada vez más compleja y violenta (en Argentina, la disputa por los territorios ha tenido costos en vidas humanas, lo que se ha evidenciado en 2017 con la muerte de dos personas² en la Patagonia, cuyo trasfondo precisamente ha sido la lucha por la tierra). Es imprescindible asegurar que una ley nacional pueda contemplar con mayor detalle estos derechos territoriales, principalmente en lo que hace a su titulación colectiva, ingrediente imprescindible para garantizar el goce de este derecho.

2. La desaparición y posterior constatación de la muerte de Santiago Maldonado en la comunidad Pu Lof en Resistencia Cushamen, en la provincia de Chubut, y el asesinato de Rafael Nahuel en la comunidad Lafken Winkul Mapu en la provincia de Río Negro, son una muestra palpable del recrudecimiento de la violencia institucional y de la decisión política de NO reconocer derechos indígenas.

En la dimensión judicial, si bien los conflictos que se judicializan llegan a decisiones disímiles -y en ese sentido podemos hablar de “buenas” y “malas” resoluciones judiciales, aquellas protectoras de derechos y otras que los niegan y desconocen- lo cierto es que se va generando una jurisprudencia cada vez más sólida, que garantiza los derechos indígenas vigentes.

En la dimensión práctica, las “recuperaciones” territoriales (catalogadas por lo general como usurpaciones) se han ido multiplicando, frente a la ausencia de una respuesta estatal de regularización de sus territorios, y al incumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones, lo que genera escenarios prácticamente imposibles para los pueblos indígenas, quienes deben tomar medidas que son entendidas y reinterpretadas como ilegales e ilegítimas, lo que da lugar a procesos de criminalización y eventuales represiones.

Las paradojas que enfrentan los pueblos indígenas son notables. El Estado a través de diferentes gobiernos ratifica tratados internacionales, suscribe declaraciones internacionales, incluye en su ordenamiento jurídico doméstico normas expresas que reconocen los derechos indígenas, y sin embargo los vulnera recurrentemente al no construir políticas públicas que contribuyan a garantizarlos. En el caso de los derechos territoriales, es llamativa la ausencia de una política de reordenamiento territorial que tienda a resolver los numerosos conflictos existentes y que involucran no sólo a los pueblos indígenas y el Estado, sino también a campesinos, empresas privadas, terratenientes, etc.

Por otra parte, discursivamente se sostiene desde diferentes instancias estatales la importancia de los pueblos indígenas, el valor de la diversidad, la relevancia de la construcción de interculturalidad, y sin embargo aflora el racismo, la discriminación y nuevas formas de dominación que se traducen en un neocolonialismo del siglo XXI. Ciertamente los pueblos indígenas avanzaron de manera importante en cuanto a reconocimiento de derechos, pero no han alcanzado el reconocimiento concreto por el que siguen luchando. Son más conscientes de ellos, pero no logran que el Estado tome medidas concretas que los protejan.

En el caso de Argentina, las políticas interculturales son excepcionales y el avance de las actividades extractivas es inversamente proporcional a la formulación de políticas específicas. Si bien el reconocimiento judicial existe, en la práctica las titulaciones colectivas son escasas y la violencia ha reemplazado un necesario e insoslayable diálogo intercultural.

A pesar de que la ley de emergencia en materia de posesión y propiedad comunitaria indígena ha sido prorrogada, la falta de voluntad política en el Congreso para el tratamiento de una ley más sustantiva que regule todo el proceso de adjudicación y titulación -y que pondría punto final a las disputas territoriales- atenta contra una protección más efectiva. Si a ello se le suma los hechos de violencia en las provincias patagónicas -que son los que más se han visibilizado en el último año, pero la violencia recorre todas las comunidades indígenas en el país- precisamente por demandas territoriales, el panorama para las comunidades indígenas es preocupante. Y, otra vez, se renuevan los sometimientos, opresiones y persecuciones que han sufrido.

El derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado

La consulta a los pueblos indígenas sobre los temas que les afecten convertida en derecho se ha constituido como un punto de inflexión en su relación con el Estado. Ser visualizados -y jerarquizados- como sujetos políticos y colectivos tiene consecuencias políticas y prácticas relevantes para la construcción de Estados interculturales. La consulta, acompañada en algunos casos por el consentimiento, genera un escenario de diálogo intercultural cuyo horizonte es la construcción de consensos.

Sin embargo, a pesar de su importancia, este derecho es vulnerado por el Estado o se distorsiona en su implementación. Desde su creación ha sido tan recurrentemente bastardeado que ha ido perdiendo paulatinamente su capacidad de impacto, y está generando desconfianza en las comunidades indígenas. En Colombia, uno de los primeros países en incorporar este derecho, los pueblos indígenas descreen de su efectividad, cuestionan su forma de implementación y denuncian su utilización para legitimar medidas a través de una práctica que, en definitiva, manipula el proceso³.

Un derecho que significó un enorme paso en la inclusión de los pueblos indígenas -con el objetivo de alcanzar la igualdad entre pueblos- ha sido de a poco socavado en sus alcances, generando desconfianza debido a los enormes obstáculos que debe afrontar en toda América Latina. Argentina no es la excepción. Salvo algunos pocos ejemplos en contrario⁴, el derecho

3. En Colombia, existen sentencias de la Corte Constitucional y decretos presidenciales que invocan y protegen el derecho a la consulta. Aun así, las actividades extractivas avanzan en territorios indígenas y vulneran el derecho a la autonomía y sus planes de vida.

4. En 2015, la Defensoría del Pueblo de la Nación participó como garante de la consulta por el tendido de fibras ópticas en comunidades indígenas en Jujuy.

a la consulta no se implementa. Recordemos que es una obligación del Estado generar las condiciones para su puesta en marcha. La ausencia de una ley que regule este derecho también es una de las razones que explicaría las dificultades de su aplicación. En América Latina, sólo Perú cuenta con una ley. Su reglamento posterior ha sufrido numerosas críticas por parte de diferentes sectores, principalmente de organizaciones indígenas.

Un punto de discusión al que se debe prestar atención es si debe insistirse en la sanción de una ley que regule el derecho contemplado en el Convenio 169 de la OIT y declaraciones internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, o si para evitar que una potencial ley sea regresiva deben articularse otros mecanismos que obliguen el cumplimiento y que respeten las particularidades de cada pueblo.

Es cierto que el derecho a la consulta es de difícil regulación. Existe una enorme heterogeneidad de los temas a consultar, no surge claramente a quiénes debe consultarse -si a las comunidades indígenas o a sus organizaciones- y el procedimiento también es difícil de establecer, dadas las diferencias existentes entre pueblos. Para superar estos escollos, se están elaborando protocolos de consulta en cada una de las comunidades que respeten las formas organizativas de cada pueblo⁵. Tal vez sea una solución evitar encorsetar el proceso de consulta en una ley y dejar que la diversidad se exprese en instrumentos que puedan adaptar los mecanismos de consulta a las instituciones propias de cada pueblo.

En la actualidad, existe consenso acerca de algunos principios básicos que debe respetar cualquier proceso de consulta (buena fe, respeto de los tiempos requeridos por las comunidades indígenas, respeto de sus formas organizativas, debe ser llevada adelante en idioma indígena, sin coacción, con la suficiente información, etc.), pero aún no existe claridad -ni desde la teoría ni en la praxis- en cuanto a cómo debe construirse un marco regulatorio que asegure su implementación y que vuelva efectivo este derecho.

Existe cada vez menos consenso sobre la necesidad de una ley específica que regule el derecho a la consulta, precisamente para evitar que a partir del trabajo legislativo el derecho se torne regresivo. En otras palabras, que por medio de legislación secundaria el derecho sea limitado, incorporando requisitos, condicionantes, límites que terminen por desvirtuar el derecho.

5. Ver el protocolo de consultas de las comunidades de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc "Kachi Yupi / Huellas de la Sal", en donde las propias comunidades establecen el proceso de consulta y consentimiento previo, libre e informado. Disponible en: <https://cl.boell.org/es/2015/12/15/kachi-yupi>

Asimismo, se evalúa la conveniencia de seguir demandando por el derecho a la consulta. En algunos países -y es el caso de Argentina- las comunidades indígenas y organizaciones indígenas sostienen como una de las banderas de su lucha actual alcanzar este derecho. A pesar de que son conscientes de las dificultades y desafíos, estratégicamente demandar por consulta visibiliza la lucha por sus territorios y los sitúa como genuinos interlocutores del Estado.

En otros países, como es el caso de Colombia, la consulta se encuentra enormemente desprestigiada, porque ha sido utilizada para “legitimar” procesos –principalmente los derivados de industrias extractivas- distorsionando sus objetivos, cooptando miembros de comunidades indígenas, utilizando mecanismos poco transparentes para llegar a determinadas decisiones. Por ello, la consulta tiene dos caras: aquella que profundiza la mirada igualitaria sobre los pueblos indígenas y que transita la interculturalidad como un componente imprescindible para la construcción del Estado; y aquella otra que es profundamente instrumental, y que sólo tiene como fin “blanquear” (o legitimar) algunas acciones del Estado, a través de una “sustituta” consulta que no responde a los parámetros básicos establecidos.

En Argentina la jurisprudencia⁶ ha protegido este derecho ordenando la consulta cuando ésta no ha sido respetada. Sin embargo, estos pequeños avances son totalmente insuficientes cuando el Estado prácticamente ignora su obligación de llevarla adelante supervisando su cumplimiento. Por otra parte, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en su jurisprudencia también ha contemplado el derecho a la consulta. En fallos tan notables como el de *Saramaka vs. Suriname* (2007) incluso ha creado pretorianamente un caso en donde se exige el consentimiento previo, libre e informado.

De todas maneras, ni siquiera las directivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han sido efectivas a la hora de asegurar el ejercicio de este derecho.

De desafíos e interpelaciones

Argentina y América Latina enfrentan un conjunto de desafíos que surgen precisamente de los derechos vigentes y de las demandas indígenas para

6. Ver, por ejemplo, “Pilquiman, Crecencio c/ Instituto Autárquico de Colonización y Fomento Rural s/acción de amparo”, sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de 2014. Disponible en: <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-pilquiman-crecencio-instituto-autarquico-colonizacion-fomento-rural-accion-amparo-fa14000148-2014-10-07/123456789-841-0004-1ots-eupmocsollaf?>

que sus derechos efectivamente sean respetados. Estos derechos, y las realidades de los pueblos indígenas en la mayoría de nuestros países, generan interpelaciones fuertes que golpean la concepción del Estado. Las visiones políticas, sociales y económicas se contraponen configurando escenarios muchas veces conflictivos y con respuestas que se demoran en el tiempo.

Un primer desafío lo representa la estructura básica del Estado y su matriz constitucional. Es imprescindible para Estados como Argentina alimentar la ingeniería constitucional con instancias, herramientas y organizaciones que no sólo reconozcan los derechos indígenas, sino que también generen las condiciones para que los mismos puedan efectivizarse. La matriz constitucional, parasitaria de la matriz liberal del siglo XIX, debe transformarse para permitir que el Estado se configure como aquel genuinamente igualitario e intercultural.

No obstante, ejemplos como los de Ecuador y Bolivia demuestran que los cambios constitucionales son necesarios, pero no suficientes. Constituciones que se convirtieron en un punto de inflexión jurídico en materia de derechos indígenas y transformaciones institucionales han encontrado grandes obstáculos para bajar a tierra lo contemplado normativamente. No se trata entonces sólo de cambios normativos, sino que las transformaciones deben ser más profundas, y están relacionadas con cambios de paradigmas sociales y económicos.

Un segundo desafío es la matriz económica y la matriz energética dominante. Las formas de desarrollo que hoy imperan en América Latina –Argentina no es la excepción– privilegian la obtención de renta de actividades extractivas, en su mayoría desplegadas en territorio reclamado por pueblos indígenas. Esto significa, ni más ni menos, que a pesar del material jurídico vigente que contempla derechos específicos para los pueblos indígenas, entre ellos los derechos territoriales como destacables, estos son vulnerados por ese mismo Estado –y los diferentes gobiernos– que los introducen, permitiendo a su vez que las empresas exploten los recursos naturales violando esos derechos.

Estas tensiones tan evidentes, de enormes contradicciones, conspiran contra una noción básica de igualdad, y con la idea misma de Estado de derecho. Las vulneraciones de derechos envían mensajes confusos a la sociedad, y socavan permanentemente el “estatus” que normativamente han alcanzado los pueblos indígenas.

El tercer desafío está vinculado con el modo en que se ha conformado la sociedad y con un racismo que no ha sido erradicado. La discriminación es

más evidente cuando pueblos “diferentes” tienen pretensiones que afectan intereses con contenido económico. Cuando ello ocurre, se dan fenómenos de estigmatización, estereotipando lo diferente a través de persecuciones que tienen por objetivo deslegitimar los reclamos.

Un ejemplo de ello son los últimos hechos acaecidos en Argentina, en la Patagonia. Los medios de comunicación por primera vez tomaron el tema indígena, pero lo abordaron desde la ignorancia, el prejuicio y los intereses, desestimando sus legítimos reclamos, dudando de ellos, convirtiendo a los actores indígenas en salvajes, violentos y terroristas, y convirtiendo asimismo a los pueblos indígenas y sus derechos en “notas de color” más que en demandas basadas en derecho, con un contenido sustantivo insoslayable.

Un cuarto desafío, más de orden práctico, tiene que ver con la puesta en marcha de políticas que garanticen los derechos, en un contexto atravesado por paradojas, desconocimientos y contradicciones. No es posible afirmar que todos los derechos indígenas son completamente desconocidos y vulnerados. Siempre es posible encontrar grietas o fisuras en las estructuras estatales que permiten incidir, impactar y promover cambios.

Sin embargo, políticamente -en general en América Latina y particularmente en Argentina- el panorama presenta múltiples aristas que hacen más esforzado el cumplimiento de esos derechos. Y como ya se hizo notar, los derechos territoriales y el derecho a la consulta son aquellos que generan más controversias y que son más difíciles de implementar. Paralelamente, son en la actualidad los derechos más relevantes para los pueblos indígenas, porque no pueden seguir existiendo como pueblos –pierden identidad- sin sus territorios. La consulta, por su parte, vehiculiza el derecho territorial porque les permite decidir sobre el uso (licitaciones, concesiones, ventas, etc.) del territorio. Si bien este derecho no está vinculado únicamente a tierra y territorio, cuando de derechos territoriales se trata adquiere otro significado, porque ambos derechos se encuentran íntimamente vinculados.

Tampoco es casual que los derechos más recurrentemente vulnerados sean, en Argentina y en toda América Latina, el derecho a la propiedad comunitaria indígena y el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado. Se impone realizar una lectura completa de las razones de la violación a estos derechos, no sólo para entender la magnitud de los problemas que enfrentan los Estados y los pueblos indígenas, sino principalmente para buscar caminos que ayuden a superarlos.

Cómo enfrentar -y superar- los desafíos en Estados del siglo XXI

Existe un nexo entre racismo y discriminación, formas de desarrollo y estructuras estatales que contemplan -o ignoran- la diversidad. Estas últimas, derivadas de algunas concepciones sobre el Estado y la sociedad, traducen finalmente las visiones que se impusieron históricamente y que gestaron Estados que dieron siempre la espalda a los pueblos indígenas.

Es imposible pensar que mágicamente se abandonará el racismo, se superará la discriminación y se respetarán formas alternativas al desarrollo predominante. Sin embargo, sí es posible empezar a transitar caminos que tiendan a encontrar salidas a estas aparentes “encerronas”. No debe olvidarse que hasta bien entrado el siglo pasado prácticamente no existía un reconocimiento jurídico de los derechos, que es en 1957 cuando la OIT elabora el Convenio 107 inmerso en un paradigma integracionista que fue superado treinta años después por el Convenio 169, de tinte pluralista. Y que a partir de ese momento en América Latina gran parte de sus constituciones incorporan los derechos indígenas a sus textos.

No se ha avanzado de la manera deseable, pero se han dado los primeros pasos hacia cambios de modelo estatal. En primer lugar, se debe ser consciente de las limitaciones que imponen los actuales marcos normativos, inmersos en un paradigma obsoleto que se ha sostenido a lo largo de las décadas. Por ello, deben reformularse desde las bases las estructuras estatales, de tal modo que tenga cabida pensar en nuevas formas estatales, así como en nuevas formas de sociedad.

En segundo lugar, la legislación secundaria es perfectible –cuando existe- y debe repensarse un nuevo paquete legislativo que desarrolle lo expresado en tratados internacionales y en las constituciones. Si bien existen riesgos de que éstas intenten limitar los derechos, su ausencia deja el espacio o bien para interpretaciones encontradas, o bien se presentan como la excusa perfecta para no avanzar en el desarrollo del derecho constitucional.

En tercer lugar, deben repensarse los marcos teóricos y las nociones de soberanía, autonomía, buen vivir, desarrollo, etc. Si de lo que se trata, entre otras acciones y nociones, es de superar los actuales modelos estatales, deben nutrirse con conceptos renovados que hagan posible la coexistencia en un mismo espacio geopolítico de pueblos diferentes, con bagajes culturales, filosofías, espiritualidades y creencias diversas. En definitiva, éste es el desafío más sustantivo.

De la mano de una nueva teoría debe diseñarse una agenda con acciones concretas, que vincule dicha teoría con la praxis. No es posible seguir denunciando los incumplimientos estatales, continuar enarbolando “la brecha de implementación” existente entre derechos y realidad, bregar por Estados inclusivos y no avanzar en medidas concretas que vayan generando modos de relacionamiento que puedan dar vuelta la página de nuestra historia.

Ya ha sido mencionada, pero es preciso volver a señalar, la relevancia de un reordenamiento territorial que ponga blanco sobre negro los territorios reivindicados por las comunidades indígenas, y que avance con la titulación colectiva. Por otra parte, acciones concretas como el relevamiento técnico jurídico catastral -que se está realizado en forma parcial y que lleva años de atraso- se incluyen dentro de este reordenamiento, que debe poner punto final a las disputas por territorio en Argentina. Una ley de propiedad comunitaria indígena que pueda clarificar el contenido y alcances de este derecho contribuiría, en gran medida, a despejar el camino para llegar a resultados concretos que dotarían de genuina autonomía a los pueblos indígenas.

La judicialización de los conflictos también se ha convertido en una herramienta que puede potenciar la protección de los derechos. Si bien la jurisprudencia es dispar, alcanzar ciertas decisiones favorables en sede judicial va generando un “estado de situación” que favorece la efectivización de derechos. En ese sentido, es importante seguir acudiendo a la justicia a pesar de que muchas veces ésta es utilizada para criminalizar los reclamos. Se debe seguir invocando los derechos precisamente para que un Estado democrático y “de derecho” se haga cargo de sus responsabilidades y compromisos.

La concientización de las organizaciones indígenas en materia de derechos ha jugado, y juega, un papel central en las transformaciones pendientes. Las comunidades indígenas y sus organizaciones se han vuelto actores centrales en los procesos de lucha, resistencia y demanda al Estado y los diferentes gobiernos. Van visibilizando cada vez más las vulneraciones y los despojos que sufren, sumando a otras organizaciones y sectores de la sociedad en este proceso.

Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que una resistencia firme por parte de los sectores indígenas y una voluntad política de no reconocer sus derechos ha generado escenarios de violencia, represión y muerte que tienen una preocupante tendencia a profundizarse si no se llevan adelante las acciones consignadas que, en definitiva, puedan alcanzar un diálogo intercultural entre las partes.

Finalmente, cualquier camino que se tome para dar respuestas a los conflictos y reconocer derechos debe contemplar una etapa de diálogo entre Estado y pueblos indígenas. Aunque discursivamente el “diálogo intercultural” está presente en las diferentes instancias estatales, en las acciones concretas está muy lejos de producirse. El Estado niega permanentemente a los pueblos indígenas como interlocutores legítimos⁷. Tal vez éste sea el mayor desafío: que los pueblos indígenas sean considerados como iguales, con capacidad para resolver y decidir sobre sus formas de vida, que sus miradas influyan e impacten en las agendas de gobierno, y que un diálogo intercultural permanente se traduzca en acciones concretas enmarcadas en los derechos indígenas vigentes.

7. En Argentina, si bien se conformó en el actual gobierno el Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas, éste tiene un rol relativo en las decisiones gubernamentales. Es consultado aleatoriamente, y su participación en las discusiones de las diferentes instancias estatales que afectan a los pueblos y comunidades indígenas es dispar. Otra vez, si bien el Estado y los gobiernos han incorporado instancias formadas por referentes de pueblos indígenas, es discutible si éstas son utilizadas para legitimar acciones o si efectivamente su cosmovisión impacta en las medidas que se toman, con el objetivo genuino de construir interculturalidad.