DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

FOLIO N° 1

DEFENSOR DEL PUEBLO FOLIO N° 126

BUENOS AIRES, 22 OCT 2015

VISTO las actuaciones N° 7025/14, Nº 7467/14 y Nº 7469/14, todas caratuladas como "*Afectación a Derechos de una Comunidad Aborigen*",

CONSIDERANDO:

I. Que, en 2014 se tomó conocimiento del procesamiento de integrantes de Comunidades Kollas de la Provincia de Jujuy a raíz de reclamos que habían llevado a cabo para exigir el respeto de sus derechos territoriales y a la Consulta Previa, Libre e Informada, derechos que habrían sido vulnerados por la realización de la competencia Rally Dakar en el mes de enero.

Que, en el transcurso de ese mismo año la Defensoría del Pueblo de la Nación recibió denuncias de diferentes Comunidades Indígenas de las Provincias de Salta y Jujuy relativas a la edición 2015 del Rally Dakar, cuyo recorrido habría sido decidido sin la debida participación y consulta de las comunidades que verían atravesados sus territorios y/o serían afectadas de forma directa por aquél.

Que, en dichas denuncias señalaban que los lugares por los cuales circularían los distintos vehículos (autos, camiones, motos, cuatriciclos y helicópteros) son los territorios "*donde las familias llevamos nuestras vidas, donde la misma convivencia con nuestra madre tierra es tan frágil y sensible como lo es cuidar y mantener nuestros caminos de comunicación y conexión en el cual nos transportamos*", tratándose de zonas de "*mucha tranquilidad y silencio, donde los animales por el ruido se han despeñado huyendo despavoridos por el maniobrar de los vehículos motorizados que marchan contrarreloj*".

FOLIO Nº 2
DEFENSOR DEL PUEBLO FOLIO Nº 1253

Que, asimismo, refirieron que en ediciones anteriores de tal competencia se habían afectado viviendas, destruido caminos comunitarios y provocado mortandad de animales, todo lo cual resultó en perjuicios de muy difícil o imposible reparación sin que luego el Estado adoptase medidas para subsanarlos.

Que, de esta forma, la edición 2015 de la Competencia Rally Dakar resultaría igual de violatoria de los derechos de las Comunidades Indígenas de Jujuy que la edición 2014, y sin traerles ningún tipo de beneficio compensatorio.

Que, por tratarse de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Nacional, por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos enunciados en el Art. 75. Inc. 22 de la Carta Magna, por el Convenio Nº 169 de la OIT – Ley Nacional 24.074 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la cuestión traída se encuentra dentro de la competencia de la Defensoría del Pueblo de la Nación, conforme lo estipula el Art. 86 de la Constitución Nacional.

Que, en cuanto a los presuntos impactos ambientales que podrían derivarse del Rally Dakar desde la edición 2010, fueron investigados por esta Defensoría en la Actuación Nº 180/10 que tramita en el Área de Medioambiente y Desarrollo Sustentable, en la cual se exhortó a las autoridades nacionales y provinciales a aplicar las medidas necesarias para evaluar y prevenir daños ambientales y controlar los que resulten inevitables.

II. Que, siguiendo el procedimiento establecido en la Ley Nº 24.284 se cursaron pedidos de informes a diversos organismos, a saber: Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), en su carácter de organismo nacional con competencia específica en materia indígena, Ministerio de Turismo de la Nación, en tanto aparece como organizador y promotor de la competencia a nivel nacional, y a la Secretaría de Ambiente de la Nación, cuya Dirección de Pueblos Originarios y Recursos Naturales tiene, entre otras, la función de "*establecer canales de comunicación con los pueblos originarios para abordar las problemáticas ambientales con relación al territorio que habitan*".

Que, la finalidad de tales pedidos era conocer si se habían dispuesto procedimientos para consultar a las Comunidades Indígenas que verían atravesados sus territorios o que podrían verse afectadas.

Que, el INAI respondió que "*no ha tenido intervención alguna en la organización del Rally Dakar que se realizará en enero de 2015 ni ha participado en la determinación del recorrido que realizarán los participantes*".

Que, por su parte, la Dirección de Pueblos Originarios de la Secretaría de Ambiente de la Nación informó que "*en el marco de diversas reuniones mantenidas con referentes y autoridades*" de organizaciones de pueblos originarios, se había "*receptado información relativa a daños ambientales, culturales y físicos que había provocado el desarrollo del Rally Dakar 2014 en sus territorios, subrayando que nunca se llevó a cabo el debido proceso de Consulta y Participación*" para aquella ni para la edición del año 2015.

Que, de este modo, se confirmaban los hechos objeto de las denuncias.

Que, posteriormente, y complementando la información proporcionada por la Dirección de Pueblos Originarios, se recibió la respuesta de la Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales de la Secretaría de Ambiente de la Nación con copia adjunta de la Resolución N° 285 del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) de fecha 14 de Agosto de 2014, por la cual dicho Consejo se expide sobre los requisitos que debía cumplimentar la empresa organizadora del Rally Dakar Argentina-Bolivia-Chile 2015.

Que, de los 19 requisitos a cumplimentar para la presentación de la evaluación del proyecto, ninguno hace referencia a un posible impacto de la carrera en la vida y/o los derechos de las comunidades indígenas que habitan las zonas del recorrido, ni tampoco advierte sobre la Consulta Previa indígena.

Que, finalmente, el Ministerio de Turismo de la Nación, a través del Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR), informó que el ente organizador

FOLIO Nº
4

de la competencia Rally Dakar del año 2015 era la empresa ASO, con sede en Francia, y su subsidiaria en Argentina ODASA, actuando el Ministerio de Turismo de la Nación como Coordinador Nacional de logística, seguridad, salud, aduana, migraciones, etc. A la vez, tal coordinación nacional cuenta con referentes en similares funciones a nivel provincial, los que forman parte de los Comités Provinciales en aquellas provincias en las cuales se desarrollará la competencia en cuestión.

Que, continuó explicando IMPROTUR, la empresa ASO presenta a los Comités Provinciales un posible recorrido, para que los responsables provinciales de medio ambiente, cultura, vialidad y seguridad evalúen el trazado y constaten que no se atraviesan zonas o áreas protegidas y evitar atravesar propiedades privadas o distintas comunidades.

Que, por último, IMPROTUR señaló, sobre la Edición 2015 de la competencia, que "*nos han puesto en conocimiento que no pasará por zonas donde se vean afectadas las comunidades indígenas*".

Que, así las cosas, de las respuestas obtenidas surge que la definición de la traza es determinada por la empresa ASO conjuntamente con los Comités Provinciales bajo la coordinación del Ministerio de Turismo de la Nación, sin darle intervención al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas; y que los Comités Provinciales habrían aprobado el trazado de la carrera propuesto para 2015.

III. Que, a pesar de lo expuesto por el Ministerio de Turismo de la Nación, diferentes Comunidades y organizaciones Indígenas de Jujuy comunicaron a esta Defensoría que el recorrido sí afectaría a sus territorios comunitarios, remitiendo copia del acta de la reunión celebrada el 20 de diciembre de 2014 entre funcionarios de la Provincia y representantes de Comunidades Indígenas, en la cual se solicitó la realización de un procedimiento de consulta previo al inicio del evento. De allí surgen también las afectaciones que habrían padecido en sus

territorios durante la realización del Dakar 2014 y la ausencia de reparaciones económica o de otra índole que tal actividad representa para las Comunidades.

Que, en atención a que la reunión tuvo lugar uno pocos días antes del inicio de la competencia, no pudo llevarse a cabo un procedimiento de consulta respetuoso de los derechos de la Comunidad.

Que, asimismo, se recibió copia del Comunicado publicado por las 33 Comunidades de las Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc solicitando la urgente realización de un proceso de Consulta Previa ante el inminente paso del Rally por sus territorios sin su Consentimiento.

Que, en virtud de dicha situación, esta Defensoría cursó sendas notas al Ministerio de Turismo de la Nación y de la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Jujuy a fin de que adopten las medidas que estimen corresponder para garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas afectados por la realización del Rally Dakar; no obstante, nunca se recibió respuesta y la competencia fue realizada sin llevar a cabo procedimiento de consulta ajustado a los estándares vigentes.

Que, por lo expuesto, en junio de 2015 se celebró una reunión entre representantes de INPROTUR, ASO Argentina y la Defensoría del Pueblo de la Nación, en la que se expusieron aspectos vinculados a la organización de la carrera y los alcances del derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada.

Que, tras ello, y en vista de la pronta realización de la reunión del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), mediante Nota DP Nº 001511 de 12 de junio de 2015 dirigida al Ministerio de Turismo de la Nación, esta Defensoría solicitó a dicho organismo instar a los Comités Provinciales y al COFEMA, en función de su intervención en la organización del evento, a incorporar como requisito ineludible para la definición de la traza del recorrido de la Edición 2016

FOLIO N° 6 129

DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

de la competencia Rally Dakar (y siguientes), el cumplimiento del derecho a la Consulta Previa, Libre Informada.

Que, hasta la fecha, y habiendo realizado gestiones oficiosas para que dicha incorporación se haga efectiva, no se ha informado a esta Defensoría sobre la adopción de medida alguna por parte del COFEMA, los Comités Provinciales y/o del Ministerio de Turismo.

Que, por el contrario, del sitio web de la organización del Dakar surge que el recorrido definitivo de la Edición 2016 atravesaría las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy, Catamarca y La Rioja sin informar la existencia de ningún proceso que permita identificar y consultar a las Comunidades Indígenas que podrían verse afectadas.

IV. Que la Constitución Nacional Argentina reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, lo cual asegura a los Pueblos Indígenas su derecho a participar y a ser consultados en forma previa a adoptar medidas que pudieran afectarlos.

Que, en efecto, la Constitución Nacional en su Artículo 75 inciso 17 establece como un derecho de los Pueblos Indígenas *"su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente esas atribuciones"*. Por su parte, el Art. 6 del Convenio Nº 169 de la OIT establece que los Gobiernos deberán: *"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"* y que, además, "*Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.*"

Que, el Relator Especial de la ONU ha explicado que "[*e*]*ste deber es un corolario de un gran número de derechos humanos aceptados universalmente, entre ellos el derecho a la integridad cultural, el derecho a la igualdad y el derecho a la propiedad (…) deriva del derecho primordial de los pueblos indígenas a la libre determinación y de los principios conexos de democracia y soberanía popular. (…) En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural (…) En consonancia con esos principios, el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas en los procesos de decisiones que los afecten tiene por objeto poner fin al modelo histórico de exclusión del proceso de adopción de decisiones con el objeto de que en el futuro las decisiones importantes no se impongan a los pueblos indígenas y que estos puedan prosperar como comunidades distintas en las tierras en que, por su cultura, están arraigados*[1]".

Que, así, este derecho colectivo de los pueblos indígenas a ser consultados y a participar en la toma de decisiones sobre cuestiones que afecten sus intereses, constituye la piedra angular y un principio primordial de cómo deberá aplicarse el Convenio Nº 169[2]. Ello en tanto, tal como reconoce la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Kichwa de Sarayacu vs. Ecuador" del año 2012, este derecho está "*cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática*"[3].

Que, Silvina Ramírez nos enseña que el derecho a la consulta tiene una doble faz: sustantiva y procedimental. Sustantiva en tanto "*es un derecho que*

---

[1] Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 41

[2] Hualpa, Eduardo R., "Derechos Constitucionales de los Pueblos Indígenas", Ed. Ad-Hoc, Primera Edición, 2014, Pág. 191

[3] Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Pueblo Indígena Kickwa de Sarayacu vs. Ecuador", Sentencia del 27 de junio de 2012, Párr. 159.

está estrechamente vinculado a la libre determinación de los pueblos y que establece relaciones de igualdad promoviendo un diálogo intercultural" y procedimental en tanto "*tiende a la consecución de otros derechos sustantivos también reconocidos normativamente*"[4]. Así, la consulta tiene por finalidad garantizar, entre otros, el respeto de la identidad cultural de los Pueblos Indígenas, su integridad, sus necesidades, iniciativas y prioridades de desarrollo y el derecho que poseen sobre sus tierras y territorios.

Que, en cuanto a su alcance, Altabe, Braunstein y González señalan que "*[el] derecho a participar que la Constitución Nacional reconoce a los Pueblos Indígenas se trasunta no sólo en la mera consulta, sino también se refiere a la participación en la elaboración, decisión, ejecución y control de cualquier acción que realice el Estado por sí o que delegue a un particular; a desarrollarse en territorio indígena o zona de influencia, o que directa o indirectamente se relacione con el Pueblo afectado*"[5].

Que, cabe recordar que también la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció expresamente la vigencia de este derecho en el caso "Confederación Indígena del Neuquén" (año 2013) al sentenciar que "*el decreto 1184/02 fue dictado omitiendo dar participación previa a las entidades que representan a los pueblos indígenas del Neuquén ,la obligación establecida por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.*

Que, véase que en el caso que nos ocupa, las denuncias de las Comunidades afectadas por el Rally Dakar en sus ediciones 2014 y 2015 versan sobre muerte de animales, destrucción de caminos, afectaciones a la flora y la fauna, generados por el paso de los vehículos. De esta forma, no sólo se trata de respetar la libre determinación de los pueblos, en consonancia con el

---

[4] Ramírez, Silvina, "Personería jurídica de las comunidades indígenas. Procesos de consulta", Infojus, 2013.
[5] Altabe, Ricardo, Braunstein, José y González, Jorge Abel. Derechos Indígenas en la Argentina. Resistencia: ENDEPA, 1997, página 27.

reconocimiento de su preexistencia, sino que la consulta tiene por finalidad la adopción de todas las medidas necesarias para evitar o reducir los impactos de tales afectaciones.

Que, es preciso considerar también, lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en orden a que "*los Estados tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas y garantizar su participación en las decisiones relativas a cualquier medida que afecte sus territorios, tomando en consideración la especial relación entre los pueblos indígenas y tribales y la tierra y los recursos naturales*"[6].

Que, así las cosas, las autoridades que intervienen en la organización del Rally Dakar 2016 se encuentran obligadas a garantizar la consulta a las Comunidades afectadas en forma previa a la determinación definitiva del recorrido que realizarán los vehículos que compitan en aquella.

Que, del contraste entre este reconocimiento y la ausencia de procedimientos de consulta a las Comunidades Indígenas previos a las ediciones 2014 y 2015, tal como expresamente lo reconoció el Ministerio de Turismo de la Nación, queda en evidencia que el derecho a la Consulta ha sido manifiestamente vulnerado.

Que, tal obligación demanda a las autoridades nacionales y provinciales abrir una instancia de diálogo con los Pueblos y Organizaciones indígenas de las zonas donde se pretende realizar la competencia a fin de identificar a todas las Comunidades que podrían verse afectadas.

Que, asimismo, queda claramente configurada la obligación de los Estados Nacional y Provinciales de llevar a cabo procesos de consulta a las Comunidades y Pueblos Indígenas afectados por el Rally Dakar, los cuales deberán realizarse a través de sus instituciones representativas, respetando de esta manera el sistema

---

[6] Corte IDH. "Los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 273.

FOLIO Nº
10
DEFENSOR DEL PUEBLO
FOLIO
Nº 133

particular de consulta de cada Pueblo o Comunidad y a sus autoridades e instituciones tradicionales.

Que, siguiendo las directrices del Convenio Nº 169 de la OIT y de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la consulta deberá llevarse a cabo conforme los estándares internacionales mínimos vigentes, entre los que cabe destacar: accesibilidad, adecuación cultural, información suficiente y adecuada, libertad, buena fe, obligatoriedad, participación en todas las etapas y su carácter previo; todo ello sin perder de miras de que deberá procurarse obtener el consentimiento de las Comunidades en forma previa a tomar una decisión definitiva. Por ello, la Consulta deberá realizarse con antelación suficiente al inicio de la competición, de tal modo que permita llevar adelante un proceso de diálogo sostenido, efectivo y confiable que se ajuste a los estándares vigentes en la materia.

Que, a tales efectos, se estima pertinente que antes de la realización del Rally Dakar 2016, desde la organización del evento se adopten, al menos, las siguientes medidas:

- Entregar una copia del recorrido tentativo al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y a los organismos provinciales con competencia en materia indígena a fin de que se expidan sobre qué Comunidades puedan verse afectadas por el recorrido propuesto.

- Difundir en forma precisa, amplia, suficiente y culturalmente adecuada el recorrido y fecha de realización tentativos de la competencia, entre todas las Organizaciones y Comunidades Indígenas de las zonas identificadas que se pretendan atravesar.

- Disponer recursos suficientes para que dichas Comunidades y Pueblos Indígenas puedan manifestar si perciben afectación posible y deban, por ello, ser consultados.

- Requerir a cada una de las autoridades provinciales con intervención en los Comités Provinciales que lleven a cabo procedimientos de Consulta, Previa, Libre e Informada a las Comunidades que se consideren afectadas, conforme los estándares internacionales vigentes en la materia, con la finalidad de obtener su Consentimiento al recorrido propuesto para la realización del Dakar 2016, y sucesivos, antes de su determinación definitiva.

Que la presente se dicta de conformidad con lo establecido por el Artículo 86 de la Constitución Nacional, las atribuciones que confiere la Ley N° 24.284, modificada por la Ley N° 24.379, la autorización conferida por los Señores Presidentes de los bloques mayoritarios del H. Senado de la Nación, como de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, ratificada por su resolución 0001/2014 del 23 de abril de 2014, y la nota de fecha 25 de agosto de 2015 del Sr. Presidente de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo que ratifica las mismas facultades y atribuciones otorgadas al Secretario General en la persona del Subsecretario para el supuesto de licencia o ausencia del primero.

Por ello,

EL SUBSECRETARIO GENERAL DEL

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN

RESUELVE:

ARTICULO 1º.- EXHORTAR al MINISTERIO DE TURISMO DE LA NACIÓN a adoptar todas las medidas necesarias para que se garantice el ejercicio del derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada, por parte de las Comunidades Indígenas que puedan verse afectadas por la realización de la Edición 2016 del

Rally Dakar en nuestro país, como así también de Ediciones sucesivas, de conformidad con las consideraciones vertidas en el apartado IV.

ARTICULO 2º.- Poner en conocimiento del INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS, del CONSEJO FEDERAL DE MEDIO AMBIENTE, del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, de la SECRETARÍA DE ESTADO DE DERECHOS HUMANOS DE TUCUMAN, de la MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO, al MINISTERIO DE DERECHOS HUMANOS DE LA PROVINCIA DE SALTA, de la SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS DE LA PROVINCIA DE JUJUY, del MINISTERIO DE GOBIERNO, JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA, del MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA y del MINISTRO DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN, la presente Resolución a fin de que adopten las medidas que estimen pertinentes para garantizar los Derechos de las Comunidades Indígenas que puedan verse afectadas por la realización de la Edición 2016 y sucesivas del Rally Dakar en nuestro país..

ARTICULO 3º.- Poner la presente Resolución en conocimiento del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN, del DEFENSOR DE LA PROVINCIA DE JUJUY, del DEFENSOR DEL PUEBLO DE TUCUMAN, del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE y del DEFENSOR DEL PUEBLO DE SANTIAGO DEL ESTERO.

ARTICULO 4.- Regístrese, notifíquese y archívese.

RESOLUCIÓN D.P.N. Nº 00074/15

DR. JUAN JOSÉ BOCKEL
SUBSECRETARIO GENERAL
DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION