

*Seminario-Taller*  
*La Tierra y los Recursos Naturales*  
*En el Marco de un*  
*Desarrollo Rural Sustentable*

**ASPECTOS JURÍDICOS**

**17, 18 y 19 de Agosto de 2005**

**- Memoria -**



**Organizan:**



Red Agroforestal Chaco Argentina





## INDICE

<b>Apertura Seminario, objetivos y metodología:</b> Ing. Guillermo Stahringer y Dr. Carlos Vigil.....	3
<b>Exposiciones de expertos:</b> .....	7
• “Situación de tierras y recursos naturales en relación a la vida de las comunidades rurales”: Lic. Eduardo Lé pore UCA.....	8
• “Relevamiento de situaciones de conflicto en cuestiones de tierra y recursos naturale”s: Germán Bournissent (ENDEPA) y Juan Carlos Figueredo (INCUPO).....	19
• “Tierra y Recursos Naturales en el pensamiento social de la Iglesia”: Monseñor Carmelo Juan Giaquinta.....	22
• Dr. Daniel Sabsay FARN.....	30
• “El Derecho a la Tierra, posibilidades y limitaciones”: Dra. Mabel Mathieu de Llinás.....	44
• Equipo Jurídico de Endepa: Dr. Eduardo Hualpa, Dr. Enrique Oyharzabal, Dra. Elena Picasso.....	54
• Ulrike Bickel: Departamento de América Latina de MISEREOR - Área Derechos Humanos.....	66
<b>Trabajo en talleres</b> .....	73
• Taller Recursos Naturales.....	74
• Taller Territorio indígena.....	77
• Taller Tierra campesina.....	79
<b>Conclusiones y recomendaciones finales</b> .....	82

# APERTURA

## Objetivos y Metodología





**G. STAHRINGER**  
*Presidente de la REDAF*

En nombre de la REDAF y de Iniciativa Cono Sur (MISEREOR) queremos darles la bienvenida a éste seminario al cual muchos hemos llegado con varios inconvenientes.

¿Por que estamos organizando éste seminario?

La República Argentina, en el año 1994, experimentó un proceso de Reforma Constitucional en el cual mucha gente trabajó intensamente por incluir en el texto Constitucional dos aspectos; uno relacionado al reconocimiento de los pueblos indígenas como “Pueblos Originarios” de la República Argentina; lo cual traía aparejado la declaración por el derecho a los territorios que ellos tenían que ocupar, el derecho a la salud y a la educación negados hasta el momento.

El otro punto provino del Dr. Sabsay y otros juristas, quienes durante el momento de la reforma constitucional se abocaron al tema de medioambiente y recursos naturales.

En el año '94 cuando se aprobaron estas dos inclusiones en nuestra Constitución Nacional, quienes trabajábamos por el reconocimiento de éstos derechos y de un mundo mejor, más justo y equitativo, tocábamos el cielo con las manos porque nos parecía que estaba ganada una batalla muy importante.

Hoy, diez años después nos damos cuenta de que el hecho que las leyes estén a favor de los ciudadanos argentinos no es suficiente porque, desgraciadamente, estamos todavía en un período de democracia bastante imperfecta. Esto se puede ver y lo ven nuestros hermanos indígenas quienes siguen esperando por la restitución en la práctica de los territorios que les corresponden; se siguen contaminando recursos, se sigue deforestando bosques, entre otras atrocidades.

Frente a la persistencia de estas realidades decidimos tomar como camino la presentación de recursos jurídicos, es decir, hemos ido a la justicia tratando de que esa justicia opere, en muchos casos lo hizo operando a favor de las leyes. Y hemos comprobado también que, en muchos casos, los jueces que hicieron esos dictámenes posteriormente han sido removidos de sus cargos, relevados de sus tareas y de sus carreras, porque otra de las cosas difíciles de compaginar es que la democracia permita en la práctica el funcionamiento independiente de los poderes.

Es posible afirmar que, en general, en nuestras provincias chaqueñas el poder Ejecutivo ejerce sobre el Legislativo y el Judicial un poder omnímodo, un poder total que dificulta el funcionamiento del juego democrático.

Considerando esta realidad, empezamos a reclamar en distintos espacios y con distintas personas; pugnando por recuperar el sentido y funcionamiento real del sistema democrático, para no quedarnos con la sensación de que nada se puede hacer al respecto y que no logramos hacer cumplir las leyes que permitan vivir mejor a toda nuestra sociedad.

Al mismo tiempo vemos que hacer esto en un bar o en el club no tiene mayores efectos, razón por la cual muchos de los que aquí estamos hemos empezado a golpear puertas de manera diferente. A veces nos hemos equivocado de puertas, pero por suerte muchos de los aquí presentes han sabido abrir otras para que la justicia pueda accionar, se han tendido puentes para que los medios de comunicación, logren que la opinión pública este a favor de esas leyes que se están aplicando.

En definitiva creo que hoy hay en el tema de defensa de la tierra para los productores campesinos, las comunidades indígenas, el medio ambiente y los recursos naturales muchos ejemplos sumamente interesantes. Tendríamos que socializarlos, compartirlos, poniendo a consideración y reflexión los



aprendizajes colectivos que de allí resultan.

Eso explica la importancia de juntarnos y reflexionar en este Seminario Taller.



**Dr. CARLOS VIGIL**  
*Iniciativa Cono Sur - MISEREOR*

En nombre de Misereor la obra de los católicos de Alemania para la cooperación con el desarrollo en Asia, África y América Latina, con quien colaboro en carácter de asesor local para el Cono Sur, les doy la bienvenida a todas y todos a este Seminario-taller.

La mayoría de ustedes conocen a Misereor, pero vale recordar que nació en 1959 por iniciativa de un grupo de católicos, como un puente de solidaridad entre el pueblo alemán, que se había recuperado de las consecuencias de la guerra en buena medida gracias a la ayuda de otros pueblos, y el llamado mundo del sur, asumiendo de esta manera la responsabilidad que a cada uno le cabe en el desarrollo propio y de los demás.

Misereor se inició y se sostiene con donaciones voluntarias de particulares promovidas mediante campañas en Alemania. En los años '60 comenzó además a recibir recursos gubernamentales para reforzar su presupuesto, pero manteniendo siempre la autonomía en la fijación de políticas y estrategias.

Sus acciones se dirigen en dos direcciones: hacia los países en desarrollo mediante programas de cooperación financiera y técnica; y hacia adentro de Alemania para sensibilización, concientización y educación de la población e incidencia ante el gobierno; organizando visitas de periodistas, formadores de opinión, funcionarios o parlamentarios alemanes a los países para que puedan conocer en forma directa los problemas, dialogar con la gente local e influir luego en las decisiones.

También actúa ante organismos europeos e internacionales, proponiendo políticas y denunciando violaciones de derechos. Y ante los gobiernos y la opinión pública de los países del sur, proponiendo, denunciando o realizando acciones de incidencia.

Misereor está comprometido con Argentina desde hace más de 35 años colaborando con poblaciones rurales criollas y aborígenes, especialmente en la región norte, y con grupos urbanos en algunas ciudades, cooperando con ONGs, organizaciones de base e instituciones de la iglesia. La orientación de la cooperación está dada por un mandato principal: **incentivar procesos liberadores y sostenibles en los grupos de población que más lo necesiten, teniendo como punto de partida la solidaridad cristiana y la opción bíblica por los pobres.** De éste mandato se desprenden opciones y orientaciones básicas:

- Cooperar es colaborar para que se generen y fortalezcan condiciones en las que los propios actores sociales locales decidan y protagonicen los cambios necesarios.
- En la generación y fortalecimiento de esas condiciones aparece como tarea prioritaria la promoción y afirmación de la democracia, la participación ciudadana y los derechos humanos (civiles, políticos, sociales, económicos y culturales) fundamentados en una concepción ética que es patrimonio universal y reconocidos por las convenciones internacionales;
- Se deben apoyar procesos que generen su propia autodinámica (que no dependan del impulso externo permanente) y apunten a un desarrollo sostenible (sobre el concepto y dimensiones de



la sostenibilidad tuvimos oportunidad de dialogar extensamente en el seminario del año pasado en Santiago del Estero).

Para esta cooperación para el desarrollo Misereor utiliza diversos caminos y medios; el más conocido es la cooperación financiera. Pero hace ya bastante que la cooperación financiera se viene articulando y complementando con otras: apoyos técnicos, asesorías, promoción de intercambios y redes, organización de seminarios y talleres. Desde hace ocho años existe además una instancia de asesoría local conocida como Iniciativa Cono Sur, porque trabaja en Argentina, Paraguay, Uruguay y Chile, a cargo de mi colega Daniel Rodríguez y de quien les habla, encargado de temas más relacionados con la orientación conceptual de los programas, que junto con las personas que están en Alemania o que vienen desde Alemania en ocasiones especiales colaboramos en esas actividades.

En esa función de colaboración, desde Iniciativa Cono Sur venimos trabajando junto a la Red Agroforestal y un grupo de instituciones y organizaciones. En el campo del desarrollo rural, en la discusión conceptual y metodológica, en parte recogida en el libro “Cambiando de rumbo” cuya reedición se está realizando en estos días; y una serie de acciones locales o regionales, como fue, por ejemplo, el seminario-taller “Hacia el desarrollo sustentable de la Región Chaqueña” organizado hace justamente un año en Santiago del Estero, con más de 500 personas participantes. Acciones específicas similares se realizan para la temática aborígen, con equipos y con la participación de comunidades.

Por ende este seminario taller que iniciamos se inserta en un proceso de reflexión y aprendizajes conjuntos más amplios, que aspiramos continuar en el futuro. Está dedicado a los aspectos jurídicos, tema que si bien no había estado ausente en las reflexiones anteriores, aún no había tenido un espacio específico de consideración.

Sus objetivos y contenidos se fijaron teniendo en cuenta las realidades y problemas que cotidianamente enfrentan los pequeños productores en la defensa jurídica de sus tierras, los pueblos aborígenes en la de sus territorios, y todos en la del ambiente y los recursos naturales, amenazados por la voracidad mercantil, la desaprensión, cuando no la corrupción, gubernamental y política; y, hay que señalarlo también con fuerza, la despreocupación y falta de conciencia social. Viene siendo preparado desde hace meses por un equipo de instituciones miembros de la REDAF e Iniciativa Cono Sur. Parte de esa preparación fue un relevamiento de situaciones de conflicto en temas de tierras, territorios y recursos naturales que ojalá sea el embrión de un observatorio permanente en el futuro.

Los objetivos que nos hemos propuesto en el seminario-taller son:

- a) profundizar, con el aporte de especialistas, aspectos doctrinales, de legislación y jurisprudencia, en derecho a la tierra para los pequeños productores y pueblos aborígenes (acceso, posesión y arraigo), la defensa del ambiente, los recursos y el ordenamiento territorial;
- b) analizar el fundamento ético del derecho a la tierra, la seguridad alimentaria y la preservación de recursos naturales y su relación con los derechos económicos, sociales y culturales (DESC);
- c) analizar situaciones e intercambiar experiencias sobre conflictos de tierras, ambientales y/o de ordenamiento territorial que afectan a pequeños productores y aborígenes: enfoques jurídicos (normas aplicables, estrategias procesales, jurisprudencia), metodologías de acción utilizadas y enseñanzas que dejan;
- d) acordar canales y formas de articulación entre los equipos, acciones de proposición e incidencia y planificar actividades de seguimiento.

Quiero hacer un rápido repaso del programa preparado, que incluye una primera parte de aportes de especialistas en temas medulares:

- El Observatorio de la Deuda Social Argentina, estudio realizado por la Universidad Católica Argentina, nos ofrecerá una visión del marco de situación en que nos encontramos, un



diagnóstico general sobre la situación de tierra y los recursos, que seguramente se complementará con los datos que surgen del relevamiento de situaciones de conflicto que se hizo en la etapa preparatoria del seminario-taller, cuyas conclusiones generales serán expuestas en plenario y retomadas, más en detalle, luego en los talleres específicos.

- A continuación tendremos aportes desde:
  - El pensamiento social de la iglesia, a cargo de Mons. Carmelo Quiaquina, Administrador Apostólico del Arzobispado de Resistencia y Presidente de la Comisión Episcopal de Pastoral Social;
  - el derecho, en la palabra:
    - ◆ del Dr. Daniel Sabsay, especialista en derecho constitucional; profesor titular en la UBA y Director Ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).
    - ◆ la Dra. Mabel Mathieu de Llinás, una abogada comprometida con la defensa de campesinos y de amplia experiencia en el tema, ex miembro del Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Santiago del Estero durante la última intervención federal;
    - ◆ el Equipo Jurídico de ENDEPA, especializado en la defensa de territorios aborígenes.
  - el enfoque de los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales en las estrategias de cooperación de Misereor, en la palabra de Ulrike Bickel, la Referente para Derechos Humanos del Departamento América Latina de Misereor.

En la segunda parte se trabajará en talleres con un doble propósito:

- Analizar situaciones concretas que enfrentan los pequeños productores y los pueblos aborígenes en defensa de sus tierras, territorios y recursos naturales, lo que permitirá intercambiar experiencias y aprendizajes;
- Hacer sugerencias, recomendaciones y, ojalá, anudar compromisos para el seguimiento y acciones comunes en el futuro.

Como se puede observar, la mitad del tiempo disponible está dedicada a exposiciones y diálogos en plenario y la mitad a talleres, es decir a la producción conjunta. Los talleres están organizados por áreas de interés: defensa jurídica de la tierra rural; defensa jurídica de los territorios aborígenes; defensa jurídica de los recursos naturales y el ambiente. Para trabajar cada tema hay una propuesta metodológica que se verá en su momento.

Como dije, estamos en un camino y se esperan propuestas de seguimiento. Tanto en la Red Agroforestal como en Misereor hay plena disposición para continuar buscando juntos y todos confiamos que de la voluntad del conjunto surjan las ideas y compromisos que mejor puedan servir a la gente.

Descontamos la buena voluntad y el aporte de todas y todos.

# EXPOSICIÓN DE EXPERTOS







**Lic. EDUARDO LÉPORE**

*Licenciado en Ciencias Políticas de la UCA. Postgrado en Diseño y Gestión de Programas en Políticas Sociales en FLACSO. Actualmente se desempeña como coordinador del Barómetro de la Deuda Social del Departamento de Investigación Institucional de la UCA y como consultor de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.*

**“Situación de Tierras y Recursos Naturales  
en Relación a la Vida de las Comunidades Rurales”**

Buenos días, quisiera agradecer en primer lugar la oportunidad que se nos ofrece en éste espacio de reflexión y discusión, que nos permite presentar los resultados de una línea de trabajo iniciado el pasado año en el marco del programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina realizado por la UCA y cuyo objeto de investigación es, precisamente, la deuda social.

A pedido de la Universidad y de la Comisión Episcopal de Pastoral Social, de Pastoral Aborigen y Cáritas se elaboraron una serie de informes técnicos cuyo foco fue el problema de la situación de tierras rurales y urbanas y los recursos naturales en Argentina los cuales contaron con la activa participación de ENDEPA.

Por lo tanto el objetivo de ésta participación es presentar la síntesis de éstos informes a fines de provocar una visión panorámica acerca de la problemática de las comunidades rurales y aborígenes asentadas en el medio rural.

La presentación se estructura en tres áreas centrales:

**1. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS TIERRAS RURALES ARGENTINAS BASADAS EN LOS DATOS PROVISTOS POR EL ÚLTIMO CENSO NACIONAL AGROPECUARIO**

La situación de las tierras es abordada desde tres miradas:

**1.1.** Condiciones de repartición y distribución, en relación al carácter equitativo o no presente en las actuales condiciones de distribución en las cuales vemos que se manifiesta un importante proceso de concentración de las tierras rurales, proceso que acarrea varias décadas y que actualmente puede ser objetivado a partir de algunos indicadores de concentración. Por ejemplo en base a datos extraídos del censo podemos ver que el 10% de las explotaciones agropecuarias de mayor tamaño concentran aproximadamente el 80% del total de las hectáreas registradas dando un claro indicio de las actuales condiciones de concentración, las cuales se acrecientan en algunas provincias en particular como Mendoza, Catamarca y Neuquén donde justamente el 10% de las explotaciones de mayor tamaño reúne mas del 90% de las hectáreas registradas en el año 2002. La contracara de esto es el porcentaje de tierras que reúnen el 60%, es decir más de la mitad de las EA (Explotación Agropecuaria) ordenadas, en función a su tamaño, en términos de extensión. En el nivel nacional menos del 5% del total de hectáreas registradas están en manos del 60% de las explotaciones más pequeñas. Si bien esta es la situación actual debemos señalar que esto reconoce un proceso de concentración creciente de estas tierras, el cual puede ser visualizado a partir de la confrontación entre los datos correspondientes al censo del 2002 y de 1998. Allí podemos ver un proceso de reducción en términos absolutos de la cantidad de EA registradas entre uno y otro momento; lo cual estaría dando claros indicios del proceso de concentración. La reducción en cantidad absoluta de EA de un 20% en estos años estaría representando a 80.000 unidades. Como resultado de este proceso de concentración también podemos ver un crecimiento en las superficies promedio de las EA que pasan de 470 hectáreas en 1998 a 520 hectáreas en el 2002. Sin lugar a dudas este proceso tiene como contracara un proceso social de desaparición de pequeños productores del área rural y asociado a esto se han incrementado las migraciones a áreas urbanas como consecuencia de la retirada de la producción directa. Los cambios producidos en las cantidades de EA entre estos dos



momentos, y según las escalas de las explotaciones, se concentraron fuertemente en las explotaciones que tenían menos de 500 has. Entre 1998 y 2002 se verifica una reducción de 20.000 unidades; lo cual estaría asociado a la desaparición de pequeños productores. En la escala siguiente (de 100 a 500 hectáreas) se observa una reducción en términos absolutos de 63.000 explotaciones. El proceso inverso tiene que ver con el incremento en términos de la concentración de hectáreas por parte de las explotaciones de más de 500 hectáreas. En términos de dimensionar el problema, la reducción de explotaciones de menos de 500 hectáreas supone una pérdida para el conjunto de ésta escala de aproximadamente 6.000.000 de hectáreas. A pesar de este fuerte proceso de concentración y del proceso asociado de desaparición de pequeños productores, los datos aportados por el censo del 2002 permiten comprobar que actualmente los productores y sus grupos familiares siguen componiendo la mayor parte de la población rural que vive en las explotaciones. Más de la mitad del 64% de la población que habita estas explotaciones esta formada por los grupos familiares de los productores. Esta situación tiene fuertes disparidades de acuerdo al nivel territorial y jurisdiccional; pudiendo constatar casos como Santiago del Estero, Formosa, Misiones y Catamarca donde más del 90% de la población que habita en las explotaciones corresponde a pequeños productores y sus grupos familiares. En los últimos catorce años los procesos de desaparición se asociaron, paradójicamente, a la fuerte determinación de los pequeños productores por permanecer en el medio rural.

**1.2.** Condiciones de estabilidad, aluden al acceso estable y seguro, a la tenencia efectiva de la tierra. Los datos del censo permiten tener una mirada aproximada a la magnitud y dimensión de los problemas de titulación existentes en las explotaciones relevadas. En términos generales podemos comprobar como en el año 2002 se contabilizan 70.600 EA que tienen problemas serios de titulación y que representan aproximadamente una quinta parte de las unidades censadas, situación notoriamente importante en algunas provincias, en particular Neuquén, Jujuy, Santiago del Estero y Salta, donde mas del 50% de las explotaciones relevadas presentan problemas severos de titulación. Las formas como abordamos el problema de titulación permiten identificar dos modalidades de problemas de tenencia:

- una tiene que ver con el problema de registro de explotación de aquellas que no tienen límites definidos, es decir aquellas que no cuentan con títulos donde se presenten y consten los límites de sus explotaciones por lo que revisten el carácter de tenencia precaria. Se contabilizan un número de aproximadamente 36.000 explotaciones que tienen problemas con sus límites lo cual representa la décima parte de explotaciones registradas a nivel nacional. Son particularmente importantes estas situaciones de irregularidad en las provincias de Neuquén, Jujuy, Santiago del Estero y Salta donde mas del 40% de las explotaciones registradas presentaban situaciones de indefinición de sus límites.
- El segundo componente a partir del cual podemos abordar los problemas de titulación (teniendo en cuenta fuentes secundarias) surge a partir de una clasificación de la variable del régimen de tenencia el cual es posible de ser agrupado en tres modalidades principales: a) modalidades de propiedad (tenencia segura y estable); b) situaciones agrupadas en la categoría de contrato, las cuales revisten cierta heterogeneidad donde es posible hallar casos de tenencia precaria; c) conjunto de situaciones de ocupaciones de hecho, con permiso; el cual constituye el núcleo duro de problemas de titulación dentro de aquellas explotaciones que constan con límites bien definidos. La distinción de estas tres modalidades de tenencia en el nivel nacional es aproximadamente la siguiente: un 70% de explotaciones con límites definidos están bajo forma de propiedad; un 20% contenida en tenencia bajo contratos y un 10% de explotaciones presentan situaciones de tenencia irregular que en términos absolutos representan unas 34.000 unidades. Las situaciones de mayor irregularidad se presentan en las provincias de Neuquén, Tierra del Fuego, San Juan, Chubut y Santiago del Estero donde el porcentaje de explotaciones con tenencia irregular duplica el promedio nacional estando en todos estos casos por encima del 20%.

En base a fuentes primarias conviene señalar que los principales problemas de titulación informados generalmente remiten a problemas de acceso vinculados a condiciones geográficas teniendo en cuenta las distancias existentes entre las oficinas de atención pública y las zonas rurales, respecto a



la complejidad de los procesos administrativos, los costos económicos asociados y por último la falta de información adecuada en estos temas. Por otra parte estas situaciones tienen que ver con cuestiones del funcionamiento de los aparatos burocráticos en lo referido a morosidad en los trámites de regularización y cuestiones de desorganización administrativa en los registros catastrales y de títulos.

**1.3** Condiciones de sustentabilidad en conjunto estas situaciones problemáticas referidas a concentración de tierras, de acceso inequitativo, inseguro e inestable tienen que ver con situaciones de riesgo ambiental provenientes del maltrato de la tierra y recursos naturales; problema que estaría dado básicamente por tres cuestiones principales:

- la crisis del recurso acuífero;
- los problemas derivados de la deforestación y expansión de las fronteras agrícolas y
- problemas ambientales vinculados a la explotación minera.

Estas tres cuestiones estarían conformando un conjunto de situaciones problemáticas o conflictivas que derivan en casos extremos donde directamente tenemos a productores que han perdido sus tierras, personas con tenencias inestables, inseguras, con riesgos ciertos y elevados de desalojo y situaciones donde la calidad de vida se ve afectada por el severo deterioro de los recursos naturales y las condiciones medioambientales.

Estos ejes podrían ser retomados posteriormente en los trabajos en taller a partir de la presentación de los estudios de caso.

## **2. INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS COMUNIDADES ABORÍGENES EN ARGENTINA**

Se presenta en este informe un análisis de la situación de las comunidades rurales en Argentina en base a los resultados del Relevamiento a Informantes Sociales Comunitarios (RISC) llevado a cabo por el Programa Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (UCA).

El RISC es un método de trabajo innovador que se encuentra actualmente en fase de desarrollo inicial. El mismo consiste en la conformación de una red de informantes calificados a partir de la cual se pretende establecer un sistema permanente de información y monitoreo de las condiciones de vida de las comunidades y los grupos sociales en situación de pobreza y vulnerabilidad social. Mediante esta herramienta de "alerta temprana" se pretende lograr una rápida identificación de los problemas sociales prioritarios en áreas y grupos de población habitualmente no relevados por los instrumentos tradicionales de recolección (censos de población y encuestas de hogares).

Los resultados aquí expuestos corresponden a una muestra de 32 comunidades aborígenes localizadas en las provincias de Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santa Fe y Salta. El relevamiento efectuado se realizó en coordinación con el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA) y contó con la participación de 35 promotores de grupos pastorales que trabajan en el acompañamiento de más 350 comunidades aborígenes.

### **2.1 Caracterización socio territorial**

Los indicadores sociales de los departamentos donde se encuentran asentadas las comunidades aborígenes relevadas en este informe muestran una situación deteriorada. En efecto, de acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2001 (INDEC), los departamentos a los cuales pertenecen tienen, en promedio, un 38% de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Por otro lado, la población económicamente activa representa el 34% de la población total, es decir, ocho puntos porcentuales menos que la media nacional.

Se observa, además, una tasa de desocupación del 25,9%. La población sin obra y/o plan de salud privado o mutual se eleva significativamente con respecto al promedio nacional (48%); de hecho, en

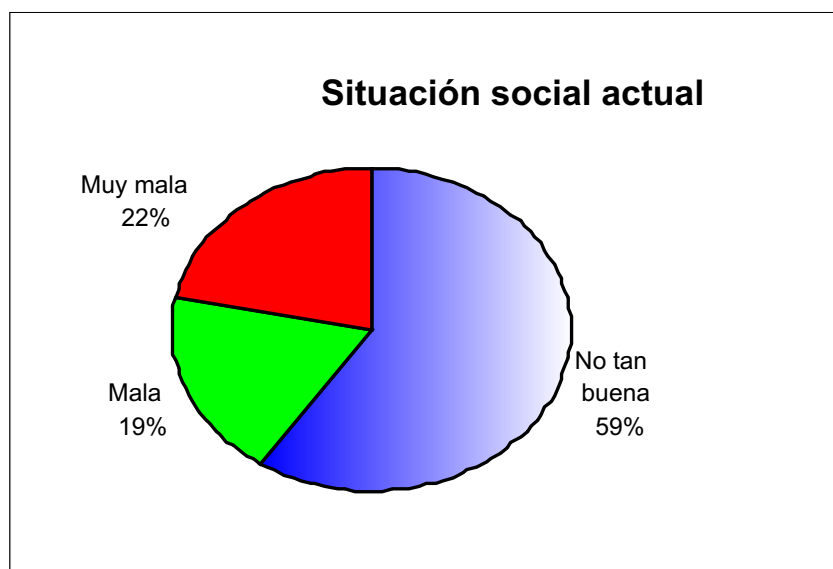


los departamentos donde se asientan las comunidades relevadas, el 67% de la población carece de obra social o plan de salud. Respecto a la alfabetización, un 7,1% de las personas mayores a 10 años de dichos departamentos no asisten o no han asistido a ningún establecimiento educativo, proporción que triplica al promedio nacional (2,6%).

## 2.2 Evolución de la situación social

Según la evaluación de los informantes consultados, la situación social es deficitaria en un poco menos de la mitad de grupos aborígenes estudiados y no tan buena en el resto de ellas. Respecto a su evolución, ésta tampoco se muestra favorable: en dos de cada cinco comunidades la situación social empeoró respecto a los seis meses anteriores. En el 63% de los casos se estima que ésta se mantendrá igual.

Cabe señalar que uno de los principales causantes que agudizan la situación social se vincula al traslado o desalojo compulsivo de los asentamientos a zonas carentes de servicios e infraestructura.

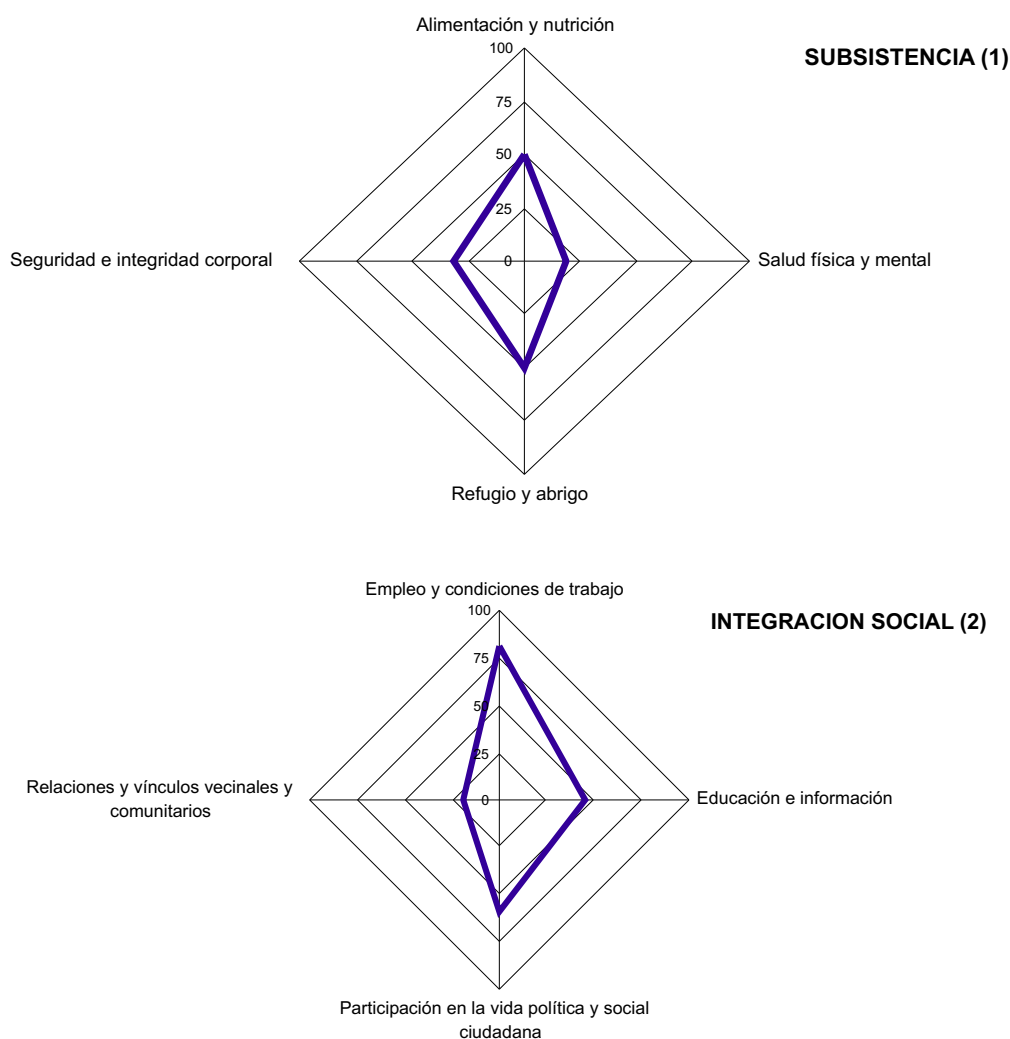


Fuente: Red Informantes Sociales Comunitarios (RISC) - Barómetro de la Deuda Social Argentina, Departamento de Investigación Institucional, IPIS - UCA.

## 2.3 Configuración de la pobreza

Tanto en el espacio de la subsistencia como en el de la integración social de las comunidades aborígenes estudiadas se observan serios déficit. En lo que concierne a las condiciones de subsistencia, los problemas más relevantes se localizan en las dimensiones de la alimentación, nutrición, refugio y abrigo. Por su parte, en el espacio de la integración social tiende a predominar el déficit en el empleo y las condiciones laborales, así como su participación en la vida política y social.

**Gráficos 2-3: Configuración del déficit de subsistencia (1) e integración social (2) de las comunidades aborígenes estudiadas**



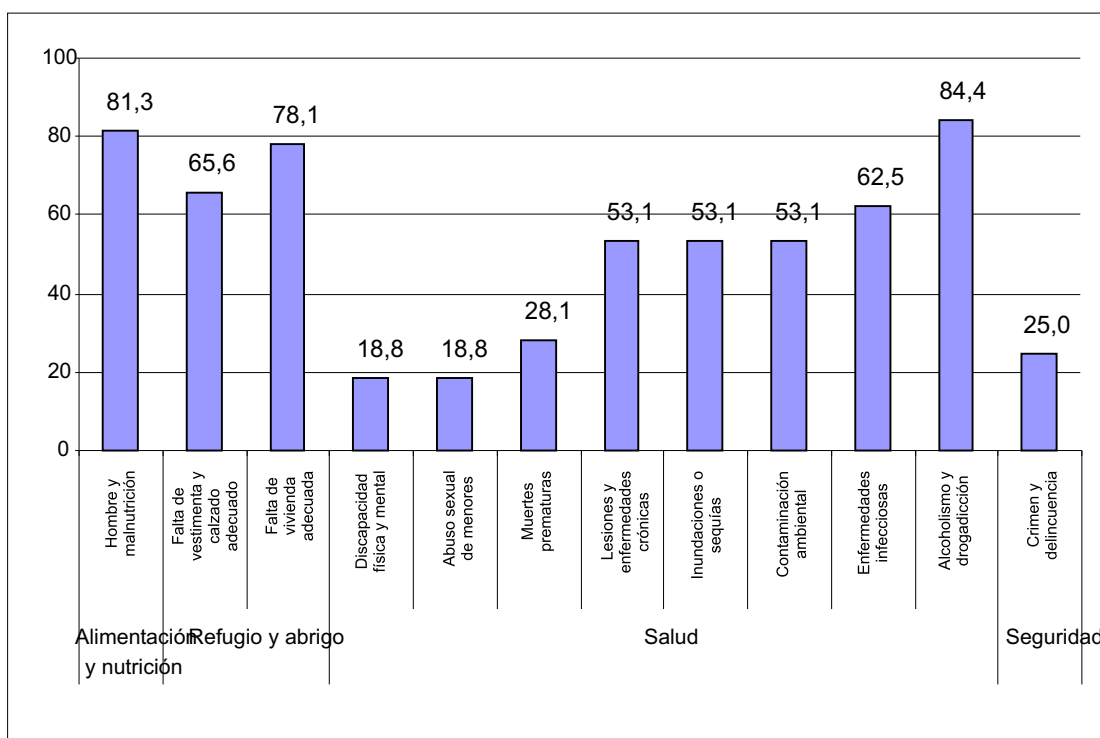
Fuente: Red Informantes Sociales Comunitarios (RISC) - Barómetro de la Deuda Social Argentina, Departamento de Investigación Institucional, IPIS - UCA.

## 2.4 Identificación de problemas sociales

### Subsistencia

Los problemas más generalizados en el espacio de la subsistencia son el hambre, la deficiente nutrición, el alcoholismo y la drogadicción. También se hace referencia a la falta de abrigo, calzado y vivienda adecuada. En lo referido a la situación sanitaria, las enfermedades infecciosas, las lesiones y enfermedades crónicas, inundaciones, sequías y contaminación ambiental afectan a más de la mitad de los grupos relevados.

**Gráfico 4: Problemas sociales en el espacio de la subsistencia de las comunidades aborígenes estudiados según indicadores en %**



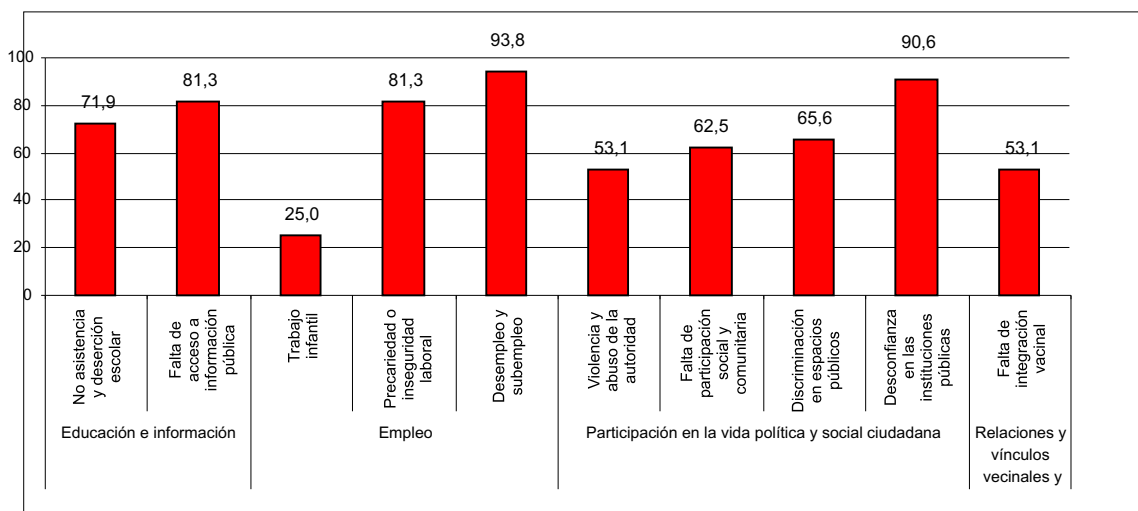
### Integración social

En este espacio, los mayores problemas que afectan a las poblaciones aborígenes son el desempleo, el subempleo y la desconfianza en las instituciones públicas. En la dimensión de la participación en la vida política y social ciudadana, la discriminación en espacios públicos y la falta de participación social y comunitaria se presenta como un problema generalizado que afecta a más del 60% de las poblaciones relevadas.

La falta de asistencia y deserción escolar son problemáticas sociales en el 70% de las poblaciones relevadas.

Por último, la ausencia de integración vecinal afecta a más de la mitad de las comunidades aborígenes estudiadas (53%).

**Gráfico 5: Problemas sociales en el espacio de la integración social De las comunidades aborígenes estudiadas según indicadores en %**





Si se considera solamente el subgrupo de las comunidades aborígenes donde la situación social fue evaluada como deficitaria, el problema del hambre y la malnutrición, el desempleo y subempleo afectan a todas las comunidades estudiadas. La problemática nutricional y laboral podría explicar la situación social gravemente deteriorada de las comunidades aborígenes relevadas en nuestro país. En el siguiente listado puede observarse cómo gran cantidad de problemas sociales se encuentran de forma generalizada entre las comunidades que presentan una situación social deteriorada.

- Hambre y nutrición inadecuados (100%)
- Desempleo y subempleo (100%)
- Alcoholismo y drogadicción (92%)
- Falta de vivienda adecuada (92%)
- Enfermedades infecciosas (85%)
- Falta de vestimenta y calzado adecuado (85%)
- Falta de acceso a información pública (85%)
- Desconfianza en las instituciones públicas (85%)

## 2.5 Vivienda

Aproximadamente un 60% de las comunidades aborígenes estudiadas muestra una extendida situación de precariedad habitacional. Por otro lado, es común también la falta de espacio habitable en las viviendas ocupadas. Efectivamente, en la mayor parte de las comunidades relevadas (80%) la mitad o más de la mitad de las familias viven en condiciones de hacinamiento.

La mayor parte de las comunidades sufren serios problemas de saneamiento, tanto en lo que hace a la disponibilidad de agua potable como de desagüe cloacal. En efecto, en la mitad de las mismas la falta de agua potable y de retrete con descarga de agua es un problema que afecta al menos, a la mitad de las familias aborígenes.

La carencia de título de propiedad de la vivienda es una situación generalizada en un 40% de las comunidades aborígenes estudiadas, en donde al menos la mitad de las familias que las componen se ven afectadas por una situación de tenencia irregular. Al mismo tiempo, en un 40% de las comunidades restantes la falta de título de propiedad es un problema muy acotado, que afecta a lo sumo a unas pocas familias.

## 2.6 Tierras y recursos naturales

Debido a la falta de títulos de propiedad, más de la mitad de las comunidades aborígenes (60%) presenta una situación de precariedad jurídica respecto del asentamiento y, por tanto, en cuanto a las tierras ocupadas. De éstas, la mitad se encuentra en tierras fiscales y la otra mitad en tierras privadas. Por otra parte, un 30% de las poblaciones aborígenes que registran una situación menos precaria no cuenta con títulos de propiedad comunitarios, sino individuales.

Algo más de las dos terceras partes (70%) de las tierras ocupadas por los grupos aborígenes relevados son denunciadas como insuficientes o poco aptas para el desarrollo económico y social de las comunidades. Asimismo, casi la mitad de las comunidades aborígenes (45%) se encuentra privada del acceso a la tierra o a algún recurso natural necesario para la subsistencia y manutención del grupo.

Los problemas más generalizados que afectan el uso y la tenencia de la tierra son, en orden de gravedad: demoras y trabas en la gestión de trámites oficiales, falta de decisión política para la devolución de las tierras fiscales, intromisiones, apropiación de tierras por parte de particulares, desertificación y contaminación del agua.

Por ello, en los últimos cinco años, la mayor parte de las comunidades (78%) ha presentado peticiones, reclamos o recursos administrativos o judiciales (de carácter comunitario o individual) referidos a la problemática del acceso a la tierra y a sus recursos naturales a las autoridades públicas.



## Evaluación sobre la oferta de servicios y prestaciones

Se analiza en esta sección la oferta de servicios y prestaciones públicos y privados a las comunidades estudiadas, a fin de poder conocer el acceso de éstas poblaciones a recursos suficientes y adecuados para el desarrollo humano y social.

### Salud

Más del 95% de las comunidades aborígenes relevadas tienen atención médica hospitalaria deficitaria. Las campañas de prevención y vacunación no llegan al 35% de las poblaciones estudiadas, y solamente son suficientes en el 28% de los casos. Ninguna de las comunidades aborígenes consultadas por este relevamiento acceden en forma suficiente a programas que proveen medicación.

	Atención primaria de la salud	Campañas de prevención y de vacunación	Programas de provisión de medicamentos
No llega	71,0	34,4	83,3
Llega pero no es suficiente	25,8	37,5	16,7
Llega y es suficiente	3,2	28,1	
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

### Educación

Los servicios de enseñanza primaria no llegan a una de cada cinco comunidades aborígenes relevadas. Este déficit en los servicios públicos vinculados a la educación aumentan considerablemente en lo que se refiere a la enseñanza secundaria, de adultos y a los cursos de capacitación no formal.

	Servicios de enseñanza primaria	Servicios de enseñanza secundaria	Servicios de enseñanza de adultos	Cursos de capacitación
No llega	21,9	73,3	70	75
Llega pero no es suficiente	46,9	16,7	16,7	21,9
Llega y es suficiente	31,3	10	13,3	3,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

### Empleo

Tampoco llegan las políticas públicas referidas al empleo o lo hacen en forma insuficiente. Por otro lado, casi la totalidad de las comunidades estudiadas carecen de acceso a programas productivos de microemprendimientos.

	Programas y planes de empleo	Programas de microemprendimiento
No llega	72,4	93,8
Llega pero no es suficiente	24,1	6,3
Llega y es suficiente		
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>





### Asistencia social

Una gran parte de las comunidades aborígenes consultadas no tienen acceso a la asistencia social. En efecto, los programas de asistencia alimentaria no llegan a más de la mitad de las poblaciones aborígenes (65%), y sólo en una pequeña porción de ellas es suficiente. Respecto a la vivienda, los servicios municipales de ayuda social y los subsidios nacionales y provinciales no llegan a la mayoría de las comunidades.

	Programa de asistencia alimentaria	Planes de autoconstrucción y vivienda social	Servicios municipales de ayuda social	Subsidio del gobierno nacional o provincial
No llega	64,5	83,9	80	73,3
Llega pero no es insuficiente	32,3	16,1	20	23,3
Llega y es suficiente	3,2			3,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

### Servicios de justicia y seguridad

La mayor parte de las comunidades aborígenes relevadas no cuentan con servicios de justicia y de seguridad. Sin embargo, los servicios de asistencia legal llegan, aunque insuficientemente, en una mayor cantidad de poblaciones que otro tipo de servicios de seguridad y justicia.

	Sistema de administración de justicia	Servicio de asistencia legal	Servicio de mediación de conflictos	Servicios públicos de seguridad
No llega	80	64,5	83,9	82,1
Llega pero no es insuficiente	13,3	29	16,1	17,9
Llega y es suficiente	6,7	6,5		
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

### Infraestructura, servicios de transporte y comunicación

El déficit de servicios públicos de infraestructura afecta a la mitad de las comunidades aborígenes estudiadas. La electricidad y el agua corriente sólo llegan en forma suficiente al 30% de las poblaciones relevadas. El no acceso de la mitad de los grupos aborígenes (53%) a servicios de transporte de pasajeros da cuenta del aislamiento de dichas comunidades. La falta de comunicación por el no acceso a red de telefonía fija afecta a más del 90% de las poblaciones aborígenes estudiadas. Los servicios de correo postal no llegan o son insuficientes en 4 de cada 5 comunidades.

	Electricidad	Agua corriente	Servicios de transporte de pasajeros	Red de telefonía fija	Correo postal
No llega	46,7	56,3	53,3	93,8	65,6
Llega pero no es insuficiente	23,3	15,6	33,3	6,3	12,5
Llega y es suficiente	30	28,1	13,3		21,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>



### Apoyo de empresas y de organizaciones de la sociedad civil

En términos generales se advierte un muy escaso apoyo de las empresas y de las organizaciones no gubernamentales a las comunidades relevadas. Aproximadamente un 40% de las comunidades cuenta con el apoyo de ONGs, aunque en condiciones no adecuadas. Asimismo, las poblaciones relevadas no tienen acceso al apoyo de empresas privadas ni a oportunidades de empleo formal.

	ONGs	Apoyo de empresas privadas	Oportunidades de empleo privado y formal
No llega	59,4	96,9	100,0
Llega pero no es suficiente	31,3	3,1	
Llega y es suficiente	9,4		
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Hasta aquí una breve presentación del estado de las condiciones de vida de las comunidades aborígenes y campesinas a partir de las condiciones objetivas y de la oferta de servicios públicos estatales. Esta mirada panorámica debe ser completada por una mirada al estado real de la vida de estas comunidades donde se evalúa un fuerte déficit en términos generales, una escasa ayuda y provisión de servicios estatales y privados, como relevantes podrían señalarse a los problemas de alimentación, vivienda y empleo que crecen notoriamente en algunos subgrupos comunitarios con niveles de déficit mayores.

A partir del trabajo podemos ofrecer algunos datos en relación a la posesión de la tierra por parte de estas comunidades. Aproximadamente la mitad de las comunidades aborígenes relevadas están asentadas en tierras no propias repartidos un 50% entre tierras privadas y la otra mitad en tierras fiscales. Vinculado a esto evaluamos la situación legal de estas tierras ocupadas por estas comunidades, donde encontramos un 40% de las mismas que no cuentan con títulos de propiedad, por lo cual se encuadran dentro de los problemas de irregularidades en la tenencia.

Ahora cuando evaluamos la calidad y extensión de las tierras ocupadas vinculadas centralmente a los usos productivos encontramos insuficiente la extensión y condición de las tierras en el 50% de los casos de acuerdo a los usos sociales y productivos a los cuales son destinados. Cuando evaluamos la calidad de las tierras y los recursos naturales encontramos una situación similar ya que no son aptas o poco aptas en un 40% de los casos.

Entre los principales problemas relevados que afectan el uso y la tenencia se encuentran cinco cuestiones a considerar, que en orden de importancia creciente serían:

- Apropiación de tierras por parte de particulares: un 45% de las comunidades relevadas
- Riesgos ambientales, concretamente la contaminación del agua,
- Desertificación que afecta seriamente a la mitad de las comunidades
- Intromisiones dentro de las tierras ocupadas
- Demoras, trabas y dilaciones en la gestión de los trámites oficiales que encabeza la lista de los problemas de acceso a las tierras.

Para ir cerrando en cuanto al diagnóstico, el panorama de la situación actual de las tierras rurales, vemos una importante concentración de las mismas que estarían manifestando condiciones de inequidad en materia de repartición en relación con el acceso a las mismas, vinculado a procesos de desaparición y migración de pequeños productores e integrantes de comunidades aborígenes a áreas urbanas, hecho ligado a problemas de tenencia insegura e inestable evaluables a partir de la generalización de los problemas de titularidad de los mismos. Y un tercer problema vinculado a los riesgos ambientales producto del maltrato y deterioro de los recursos ambientales.



### Espacio de preguntas:

- *¿Cual es el tamaño de la población o de las comunidades sobre las que se presentaron las estadísticas?*

**Lic. E. Lépoire:** La población media es dispar pero tratamos de homogeneizar centrándonos en comunidades de no mas de cien (100) personas.

- *¿Hay esfuerzos del gobierno nacional y provincial para enfrentar la inseguridad y regularizar las tierras; por ejemplo mediante un comprensivo catastro a nivel nacional?*

**Lic. E. Lépoire:** Hay una iniciativa reciente del INAI que avanzaría en esta línea básica teniendo en cuenta que uno de los problemas es la falta de información sobre las tierras ocupadas, la extensión y calidad de las mismas. Por este motivo el INAI solicitó a la UCA un trabajo en este sentido.

- *Los datos de situación de las comunidades ¿se refieren sólo a aborígenes?*

**Lic. E. Lépoire:** Durante la primer parte de la presentación no, presentamos datos en general de las comunidades campesinas, pero en la última, si expusimos un trabajo centrado concretamente en comunidades aborígenes.

- *De la titularización de la tierra, los porcentajes ¿fueron sacados en base al territorio provincial o a la cantidad de familias que ocupan las tierras?*

**Lic. E. Lépoire:** Los datos referentes a problemas de titulación fueron extraídos del censo nacional agropecuario del período comprendido entre 1988 y 2002. En este caso la unidad de observación y medida es la explotación agropecuaria tratando de mirar si la misma presenta problemas de titulación y de que tipo en función de las dos modalidades antes descriptas: no contar con límites bien definidos, lo cual daría cuenta de problemas de tenencia estable y regular; y por otro lado de aquellas explotaciones que si cuentan con límites definidos pero que se encuentran clasificadas dentro de las denominadas ocupaciones de hecho o de tenencia irregular. Los porcentajes presentados surgen de la combinación de estos aspectos.

Lo que ofrecimos es un porcentaje de explotaciones a nivel nacional y por provincias que tienen estos problemas sobre el total de unidades relevadas.

En el caso de comunidades aborígenes los problemas de titulación en las mismas fueron evaluados en función al conocimiento de los informantes locales específicos que daban cuenta de la situación predominante o general de ese aspecto en la comunidad. Por lo que los porcentajes no corresponden a tierras sino a comunidades con estos problemas.

- *En relación a pequeños productores y campesinos y teniendo en cuenta los problemas que afectan a la migración ¿la situación económica cómo se ubica?*

**Lic. E. Lépoire:** Los estudios de caso pueden dar información mas densa respecto a esto. Lo que si podemos agregar es que el proceso de concentración que lo vimos reflejado en el incremento de la superficie promedio de las explotaciones y la reducción absoluta de las explotaciones agropecuarias, lo cual, a su vez en los últimos años estaría dando cuenta de la desaparición o retirada de los pequeños productores de la producción directa y que migran a áreas urbanas adyacentes. Básicamente el origen de esta situación económica estaría dada por la pérdida de tierras explotadas.

- *En relación a la población aborígen y a los problemas que afectan el uso de las tierras: ¿la situación cultural de los cazadores recolectores dónde se ubica?*

**Lic. E. Lépoire:** No se si entendí bien la pregunta, pero dentro de los problemas presentados se intento evaluar aquellos ajenos a la dinámica cultural de estas comunidades. Centrando el foco en aquellos relacionados con los recursos naturales. No tomamos en cuenta las propias prácticas de las



comunidades.

- Comparando la situación entre campesinos y aborígenes ¿qué se concluye (mejor, igual, peor) en relación a la tenencia/situación de tierras?

**Lic. E. Lépoire:** La evolución de problemas de concentración, de acceso seguro tal y como la obtenemos a partir del censo no posibilita determinar esta diferenciación entre sí, con comunidades aborígenes o no las poseedoras de estas explotaciones. En términos generales estuvimos evaluando situaciones de deterioro totales agudizadas por particularidades propias en las comunidades aborígenes, representada por el incremento del problema del hambre en las mismas, lo cual le da una nota de gravedad particular.

- La falta de servicios y derechos (salud, educación, acceso a la justicia) ¿sería un factor de expulsión comparable a la falta o inseguridad en la posesión de las tierras?

**Lic. E. Lépoire:** Cuando evaluamos la información recogida pudimos, concluir que los factores de expulsión de las áreas rurales tenían que ver centralmente con la pérdida o incapacidad de llevar adelante las actividades productivas, vinculándose más a la ausencia de oportunidades laborales, que a una inadecuada o nula prestación de servicios sociales. Es decir tienen una base más económica.

- Usted cree que los datos del censo 2002 son certeros o se aproximan? Cuando las explotaciones agropecuarias sin límites definidos no han sido analizados en profundidad en comparación a las que sí tienen bien definidos sus límites.

**Lic. E. Lépoire:** Si es cierto, actualmente la información disponible no permite conocer dentro de este grupo de explotaciones cuales son sus modalidades y es importante señalar que la cédula censal identifica específicamente cuando se trata de comunidades aborígenes dentro de estas explotaciones. Sin embargo la información no esta disponible. En cuanto a la calidad del censo puede presentar problemas; lo que sí me parece significativo y lo podemos decir es que permite tener un panorama relativamente cierto de la situación nacional y por jurisdicciones; nos permite dimensionar el problema y hasta realizar algunos ejercicios de comparación en relación a la evolución histórica mas reciente mostrando cuestiones no menores como el agravamiento de la concentración y las condiciones de titulación de tierra.



**Lic. GERMÁN BOURNEISSENT**  
Coordinador Nacional ENDEPA



**JUAN CARLOS FIGUEREDO**  
Director de INCUPO

### “Relevamiento de Situaciones de Conflicto en Cuestiones de Tierra y Recursos Naturales”

Este relevamiento pretende ser un cable a tierra para discutir sobre la base de casos concretos, para ir aprendiendo de errores y aciertos presentes en los distintos casos. A continuación presentamos una breve síntesis de los casos que posteriormente serán presentados en el marco de los talleres siguiendo las indicaciones de los coordinadores, en la tarde del día de mañana.

Antes del seminario hemos enviado una ficha de relevamiento de casos con la finalidad de aportar a los panelistas y el trabajo de talleres un espejo de los problemas sentidos y palpados en las distintas



provincias.

La ficha tenía tres aspectos: describir el marco situacional contextual, el caso y los nudos presentes a fines de explicitar trabas y dificultades en cada uno. Se recibieron fichas de nueve provincias del noreste y noroeste argentino, representados en las provincias de Córdoba, Río Negro y Neuquén, lo que da una panorámica interesante. Así en Chaco y Santiago hay 4 casos en instancia judicial. En todas las provincias, hay casos de daños ambientales, a excepción de Jujuy.

El objetivo no fue realizar una investigación netamente científica, sino obtener una panorámica de lo que pasa en terreno, que nos permita armar un marco de situación de los casos vinculados a los problemas de las familias en relación a tierra. Es difícil saber si esto es representativo o no debido a las dificultades para armar el universo del cual extraer la muestra, lo cual resalta la importancia de hacer monitoreos más sistemáticos de los conflictos que van apareciendo.

El informe de resultados arroja de 31 fichas presentadas, casos de daños ambientales, casos judicializados y casos que no están en instancia judicial.

Tratamos de mensurar la cantidad de familias afectadas en estos casos e identificamos a 2785, a pesar de no contar con especificaciones de dos fichas, número dentro del cual las comunidades aborígenes se ubican con un 73% de familias afectadas.

También tratamos de mensurar la cantidad de hectáreas afectadas en estos conflictos: de 30 casos hay más de 500.000 has afectadas, presentándose casos donde disminuyen o aumentan las cantidades de tierras.

Los titulares registrales de estas tierras afectadas son fiscales en un 72%, particulares en un 24% y una mezcla de ambos en el 4% de los casos.

A continuación nos detendremos en los nudos presentados en las fichas, entre los cuales se expresaron aspectos jurídicos con matices y variantes para cada caso y se reconocen:

- **No judicializados:** Aparece como predominante el tema de la relación con el estado debido a políticas gubernamentales que promueven conflictos entre pequeños productores y aborígenes, obligando ocupaciones. Básicamente el estado otorga títulos de propiedad de tierras aborígenes a ocupantes no aborígenes lo cual genera juicios y desalojos de esos habitantes. Los pequeños productores y aborígenes se encuentran con particulares que con sus influencias generan conflictos en beneficio de intereses propios. Esta situación se agudiza notablemente a partir de la burocracia estatal, la cual no permite acceder a información pública en las oficinas de catastro, hecho que dificulta enormemente el accionar en terreno. Hay una barrera infranqueable respecto a éstos datos que son públicos y nos corresponde conocer, lo cual nos insinúa la presencia de estructuras corruptas que dificultan la organización de indígenas y pequeños productores quienes luchan para articular acciones con organismos gubernamentales. Por otro lado, en algunas provincias se están implementando programas de saneamiento de los títulos de propiedad de los pequeños productores se vislumbra como estrategia para poner en el mercado tierras aptas para agricultura. Lo cual se suma a la debilidad del pequeño productor para sentarse a negociar, y al hecho de que extrajudicialmente se los presiona para que acepten parcelas de terrenos mínimas. Hay un incremento de intereses económicos especulativos vinculados a la expansión de la frontera agrícola que agudiza lo señalado anteriormente. También en lo social (estado y sociedad toda) hay prejuicios ideológicos respecto al uso de las tierras por parte de los pequeños productores y aborígenes. Respecto al sistema legal faltan instrumentos jurídicos, legislación que viabilice y operativice los derechos ya reconocidos constitucionalmente. En la provincia de Santa Fe nos encontramos con legislación sobre unidades económicas mínimas que deben ser revisadas y actualizadas. Hay juicios sucesorios para el pequeño productor que son lentos y caros lo que impide a los herederos la regulación dominial.
- **Judicializados:** Con relación a los casos que si son presentados ante la justicia nos encontramos con la indefensión de productores y aborígenes debido que hay denuncias



hechas y no atendidas, personas presionadas para retirar las denuncias, elevados costos judiciales de mensuras, dificultades por las distancias y por no encontrar abogados que tomen estos casos. Las estructuras corruptas y de clientelismo político están afectando estructuras válidas de participación. Las comunidades aborígenes no tienen habilitada la vía judicial para que las decisiones tomadas en su comunidad tengan curso. La estructura de la justicia revela subordinación de poderes, lo cual explica la intromisión de otros poderes al judicial.

- **Ambientales:** Se revelan en la incapacidad de los organismos policiales para tomar denuncias. En algunas provincias no hay organismos de aplicación de sanciones legales, las leyes existen pero no hay medios o no hay voluntad política, lo cual desemboca en que el control del ambiente se transfiere como responsabilidad al ciudadano común o instituciones intermedias, en lugar de competirle al estado. El derecho constitucional a la consulta, en el caso de las comunidades aborígenes, no se está haciendo, así nos encontramos frente a casos de minería, explotaciones turísticas, etc., que afectan gravemente a las comunidades a las cuales no se les ha hecho consultas previas. También las comunidades no encuentran profesionales que los asesoren.

Una característica que tuvimos es que la mayoría de los planteos eran políticos más que técnicos, lo cual nos puso en la dificultad de visualizar las situaciones judiciales abordables en éste seminario. Lo que tratamos de hacer es identificar los nudos antes presentados y luego ver el marco en el cual nos estamos moviendo. Por ejemplo desde lo ambiental: aparece reiterativamente el crecimiento de la agricultura en el territorio argentino, aumentándose campaña tras campaña, lo cual genera movilidad en volumen monetario por la exportación de granos. La riqueza ingresa a las arcas estatales y algunos privados. Aparece la figura del éxito, en la agricultura, en lo productivo, pero tiene un costo que se ve reflejado en lo ambiental: decenas de miles de has. que pierden aptitud en la calidad productiva por procesos de contaminación, de erosión de los Recursos Naturales. En lo socioeconómico disminuye la renta familiar, tornándose cada vez mas visibles los procesos de descapitalización creciente, disminución de la calidad de vida por disminución de calidad en el consumo, de descampesinización debido al éxodo masivo de familias enteras que pasan a engrosar los cordones de miseria de las grandes ciudades.

Estas problemáticas se transfieren al ciudadano común, lo cual favorece la aparición de espacios de articulación que impulsan iniciativas de la sociedad civil organizada, en donde se gestan propuestas de leyes ambientales y aborígenes.

Ocurre que los legisladores toman estas propuestas, pero esto no alcanza porque el ejecutivo no las recibe con la misma energía y es allí donde nuevamente la sociedad civil debe ejercer control, movilizar la toma de decisiones. A veces esto tampoco alcanza y la sociedad civil se ve obligada a hacer amparos, presentar reclamos. Sale reiteradamente en las encuestas la fortaleza de estos espacios claves de decisión conformados, no tanto por las cámaras como por las iniciativas de la sociedad civil organizada.

Otra cuestión que aparece es el cuestionamiento por si estas iniciativas de articulación y concertación de la sociedad civil se transforman en un Estado paralelo. El cual es un interrogante a retomar en los distintos momentos de este seminario taller.

Para finalizar queremos referirnos a los prejuicios, los cuales conforman imágenes culturales que se imponen con tanta fuerza desde los poderes del estado, desde los organismos gubernamentales, desde la sociedad civil, vinculados a tres cuestiones claves: el concepto y la práctica de desarrollo, el concepto de progreso y todo lo que tiene que ver con los actores claves para ejercer y ocupar espacios en función de desarrollo. En esos lugares los prejuicios se hacen visibles.

Apartir de estas consideraciones cabe el planteo acerca de cómo desatamos estos nudos para lo cual sería conveniente que los interrogantes y las discusiones se reserven para los talleres, a fines de profundizar análisis y enseñanzas.



**Mons. CARMELO JUAN GIANQUINTA**

*Arzobispo - Responsable de la Pastoral Social de la Iglesia Católica*

## “Tierra y Recursos Naturales en el Pensamiento Social de la Iglesia”

### Experiencias de “terruño”

Antes de hablar de los aspectos jurídicos de la tenencia de la tierra, e incluso antes de presentar el pensamiento social de la Iglesia sobre el tema, puede ser útil que cada uno de nosotros exponga o, al menos, haga el esfuerzo de recordar - su experiencia de la tierra. Porque, sin duda, la experiencia condiciona el pensamiento sobre un tema tan vital.

En mi caso, hay un hondo sustrato campesino, porque, aunque nací y crecí en Villa Ortúzar, un barrio de Buenos Aires, soy hijo de campesinos italianos. Toda mi fantasía infantil estuvo condicionada por un lenguaje familiar campesino y por el tipo de casa en que habité. Siempre un jardín adelante, y un terreno atrás, con la higuera, el parral, algunos durazneros, las plantas de tomates, el almácigo de lechuga, de zanahorias, de rabanitos, de apio, de cebolla, la albahaca, el gallinero, la clueca, los pollitos, los conejos.

A la azada la llamábamos “zappa”, a la italiana, y más que un instrumento de labranza, era un miembro de la familia. Tenía que ver con la comida de cada día. La zeta se pronunciada con un chasquido de los labios, y la “pe” era una “pe” gorda, una doble “pe”. “Zappare la terra” era un imperativo. Se lo decía con una mezcla de amor y de odio. Entendí el porqué cuando en 1949 viajé a Italia y conocí los campos de Sicilia, donde había trabajado mi padre: Sabbedda, u Greguzzo. Una tierra que daba un trigo de oro. ¿Cómo no amarla? Pero una tierra pedregosa. ¿Cómo no odiarla? Nada que ver con la tierra negra de la pampa argentina. Durante la cosecha, con mis primos italianos dormía junto a la era, y a la madrugada, cuando se levantaba la brisa, empezábamos a “spaiare” (spagliare) con horquillas de madera, para separar el grano del trigo de la paja. Me parecía estar manejando una técnica del tiempo de los israelitas en Egipto. Por ese entonces el tema de la reforma agraria en Italia era álgido. Cuando mis compañeros del Colegio Pío Latino de Roma me hablaban de sus diócesis rurales, yo los envidiaba, y les decía: “¡Tristemente yo nunca seré cura de campo como vos!”

Posteriormente fui nombrado Obispo Auxiliar de Viedma en 1980, comencé a adquirir una mirada pastoral de la tierra. Vivía habitualmente en el Alto Valle del Río Negro. Una tierra salitrosa. ¡Tierra mala!, me dije. Pero ¿cómo es que produce unos frutales tan maravillosos, de los mejores del mundo? Pronto aprendí que no hay tierra mala. Que la tierra es como el potro. Si se la ama se abuena, y da fruto sabroso y abundante. Amar la tierra es trabajarla con inteligencia. Hacer que el salitre aflore y entonces se lo barre, como hicieron los primeros chacareros del Alto Valle y del Valle Medio. O al revés, hacer que el salitre se hunda, y se vaya a los zanjones laterales de la chacra, y por éstos al río Negro, y finalmente al mar, como en el Valle Inferior.

Entonces, si la tierra es tan buena, ¿por qué la gente se amontona en Buenos Aires y en las capitales de Provincia? En octubre de 1980, a los tres meses de vivir en Cipolletti, tuve que hacer un viaje a Buenos Aires. Había tenido el tiempo suficiente para apreciar la pujanza de pequeñas ciudades: Villa Regina, General Roca, Allen, Cipolletti, Cinco Saltos. ¿Qué ciudad del Gran Buenos Aires se les podía comparar? Al contemplar a Buenos Aires desde el avión, me dije: “¡Hermosa mi ciudad natal!”. Pero enseguida sentí un gran dolor en el alma y agregué: “¡Lástima que sea la ruina de la República! Somos una Nación con una ciudad de doce millones, en vez de tener cien ciudades de ciento veinte mil habitantes! De haber sido así, qué otra Nación seríamos”.



La Argentina tiene una de las superficies territoriales más extensas del mundo, con tierras muy buenas, escasa población, cuyo tercio está concentrado en el Gran Buenos Aires, y gran parte de los otros dos tercios en muchas de las capitales de Provincia. Si bien la megápolis es un fenómeno que se da en muchos países del Tercer Mundo, e incluso del Primero, la situación en la Argentina es especialmente grave por la conjunción de las coordenadas antes enunciadas: superficie extensa, escasa población, gran concentración urbana.

Lo cual revela la presencia de cuestiones críticas que valen el esfuerzo considerar. ¿No será ésta una estructura económico-social crítica que genera y generará permanentemente desequilibrios sociales? ¿Cómo frenar el crecimiento del Gran Buenos Aires? ¿Con qué políticas de estado? Lamentablemente no escucho hablar de este problema. Y en su solución se juega en gran parte el futuro de la Argentina. No habrá Argentina próspera, justa y pacífica mientras no se lo encare con inteligencia y a largo plazo.

Por otra parte, ¿por qué la Argentina tiene tanta tierra? ¿Cuál es su derecho a ello? ¿No será ésta una de las preguntas que se hagan naciones superpobladas? ¿Acaso sería injusto que la formulen? ¿No enseña la Biblia que la tierra está dada por Dios primeramente al conjunto de la humanidad de todos los tiempos? ¿Por qué una nación, cuya entidad jurídica tiene sólo ciento noventa y cinco años, podría pretender para sí sola tanta tierra que no ocupa, la cual existe desde hace cientos de millones de años?

En un momento, a los argentinos nos asustó el supuesto Plan Andinia. ¿Fue porque se trataba de que los judíos organizarían en la Patagonia un estado al margen de nuestro ordenamiento jurídico? ¿O porque pensamos que la tierra patagónica es sólo nuestra, por más que en ella crezcan cardos y espinas? ¿No dice la Constitución nacional que quiere *“asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino?”*

Hablando de la Patagonia, surge en forma connatural el problema de la propiedad de la tierra de los aborígenes. Se entrevén cuestiones vidriosas, que de algún modo son las mismas que se suscitaron con ocasión de la primera conquista de América. Para unos, los aborígenes no eran sujetos de derecho, y por tanto no tenían derecho a la propiedad, incluso había que matarlos. Y así se cometieron y se cometen todavía tantas injusticias. Para otros, ellos son los únicos propietarios. La diversidad de planteos al respecto revela la necesidad y urgencia de encontrarnos a dialogar acerca del modo en que la distribución territorial debiera ocurrir, a fines de no excluir a ningún grupo poblacional.

Relacionado a lo anterior debo confesar que me alegré enormemente cuando, en 1985, el presidente Alfonsín propuso trasladar la capital federal a Viedma-Carmen de Patagones. Tonto de mí que creí que la cosa iba en serio: trasladar la capital federal para comenzar un plan de colonización de la Patagonia, e integrarla al País, como también integrar el sector antártico que los argentinos reclamamos. El famoso plan Austral. Algo semejante a lo que hizo Juscelino Kubitschek con Brasilia. Pero, como suele pasar, fueron sólo palabras. Para colmo después, el presidente Menem inventó el plan de reparación histórica para fortalecer más a Buenos Aires y continuar succionando hacia allá la gente y las riquezas de las provincias periféricas. Y por si fuese poco, se levantaron las líneas férreas que, si bien confluían hacia Buenos Aires, habían contribuido a sembrar de pueblos gran parte de la superficie vacía de la República.

Volviendo a mi vivencia de la tierra: después de Río Negro, vino mi experiencia de la Diócesis de Posadas, en la Provincia de Misiones. Allí aprendí que el Tercer Mundo era algo más que una clasificación social inventada por los franceses: “le Tiers Monde”. Era una realidad terrible, bien concreta, que existía en la Argentina. Hasta entonces no me había percatado. Hablo de 1986 a 1993, antes de venir al Chaco. Entonces un colono, deslomándose de sol a sol en el cultivo del tabaco, junto con su mujer y sus hijos, que sacaba de la escuela, al año obtenía \$1.500, o \$2.000, una sola vez escuché \$3.000. Si hubiese debido pagarle un sueldo de changarín a su mujer e hijos, debería haber vendido su colonia varias veces. Pero el mismo colono, si se inscribía como candidato en la lista de concejales de un municipio rural, y vencía en las elecciones: al mes, libre de polvo y paja, recibía \$2.800 (1 peso = 1 dólar), más otras gangas. ¡Vergonzoso! Una Argentina organizada para la política,





como dice la gente con rabia, no para el trabajo. Una sociedad armada a espaldas y a costillas del campo. Y, por tanto, condenada al fracaso. Todo lo contrario de lo que con frase poco feliz dijo una vez el presidente Duhalde.

La venida al Chaco me reportó otras experiencias: La desaparición del pequeño productor y la concentración de la tierra. En Misiones una colonia tiene un promedio de 25 hectáreas: entre 5 y 7 de chacra y el resto de monte. Apenas llegado al Chaco, fui a Legua 65, y le pregunté a la dueña de casa que nos ofrecía su patio para celebrar la Misa: “Abuela, ¿cuántas hectáreas tiene?” Con un dejo de tristeza me respondió: “Sólo 115”. Una cantidad nunca escuchada por mí en Europa de labios de campesinos conocidos míos. No podía imaginar que con una propiedad de esas dimensiones se pudiese vivir tan pobremente. No hace mucho un taxista me contó feliz cómo su padre vendió la chacra y se vino para Resistencia. “¿Y cuánto tenía?”, le pregunté. “50 hectáreas de chacra, y 250 de monte”, me respondió. “¿Y está satisfecho con la venta?”, le insistí. “Claro que sí. Compró la casa y le quedó plata”. No soy quién para juzgar del negocio que hizo ese productor. Pero, cuando voy al interior, no me canso de decir a los pequeños productores: “No vendan sus tierras, aunque les ofrezcan el oro y el moro”.

Sé que la cosa es compleja. Que hay que estar en el pellejo de un pequeño productor para entender el drama de por qué vende sus tierras. Pero hay que estar atentos a que no se siga pervirtiendo la conciencia del pueblo. Al llegar a Resistencia, en 1993, me encontré con que la gente repetía frases que parecían axiomas irrefutables: “si la producción no es gran escala no tiene futuro”; “el pequeño productor lamentablemente va a desaparecer”, “la comercialización es imposible”. Todos slogans propios de grandes terratenientes y a la medida de sus intereses. Y no. No es fatalmente así. No lo es en Israel. No lo es en el Norte de Italia. No lo es en Alemania. En diciembre de 2003 visité una chacra cerca de Hamburgo, y la familia vivía muy bien con 16 hectáreas de manzanos.

En el caso del Chaco, no basta tener superficie suficiente, o incluso abundante si al mismo tiempo no se considera reavivar la cultura rural. La abuela podría haber tenido diez veces más de tierra, 1150 hectáreas, y habría continuado tan pobre como entonces. Es preciso cultura agraria, que viene de familia, y que hoy necesita un fuerte impulso a través de políticas de estado.

Hace falta controlar el agua, en la inundación y en la seca. Estamos junto a ríos que son de los más caudalosos del mundo (Paraná, Paraguay, Bermejo), pero sufrimos unas sequías terribles, que matan a los animales y agostan los sembrados. O cuando es tiempo de inundaciones, el agua se estanca durante meses y arruina los campos por un quinquenio o por siempre porque en el ínterin la gente emigra.

Sin duda que algo se ha hecho con lo poco que la Provincia salva de la avidez de los sueldos del Estado. Y tal vez, hasta se haya hecho mucho. La defensa del río Bermejo, la electrificación rural, los Bajos Submeridionales, caminos. Pero es preciso un esfuerzo mucho más grande aún, de todos los chaqueños, ciudadanos y autoridad. Sobre todo, un esfuerzo cultural: entusiasmar a la gente con el campo. Y para ello brindarle los medios. Y dictar políticas adecuadas de largo plazo. No es un deshonor reconocer que somos una Provincia esencialmente rural. Nuestro progreso depende básicamente del buen empleo que hagamos de nuestros recursos naturales: tierra, agua, bosques. Incluso, hemos de saber extraer riqueza de las mismas catástrofes naturales: sequías e inundaciones. Como los holandeses, que cultivan los más bellos tulipanes en el espacio ganado al bravío Mar de la Mancha. O los israelíes, que han transformado el desierto del Neguev en campo fértil.

Y, sobre todo, hemos de luchar para fortalecer los municipios del interior de la Provincia, para que allí florezcan nuestros hijos. Es una grave hipoteca para nuestro futuro empujarlos a los barrios del Gran Resistencia.

En Roma, en la plaza del Panteón, donde reposan los restos de los reyes de Italia, el subsuelo (hoy oculto por el asfalto) es una especie de parque compuesto por tacos de maderas de los bosques argentinos, “para que los reyes no sean molestados en su sueño”. Así dice una placa de comienzos del siglo XX dedicada por la ciudad de Roma agradecida a la de ciudad de Buenos Aires que hizo la donación. ¡Gesto bello, pero contradictorio! Para pavimentar una plaza de Roma pudimos enviar



tacos de madera. Para muchos pueblos del Chaco, que vieron circular una riqueza millonaria en rollizos de quebracho y en algodón, ni siquiera hubo asfalto para sus calles.

Me parece oportuno que en este Seminario-Taller se traten los aspectos jurídicos de la tenencia de la tierra y demás recursos naturales. Pero a esta altura pregunto: ¿el problema es jurídico, o es sobre todo cultural? Con esto no quiero decir que lo jurídico no haga a lo cultural. Incluso lo puede inducir. Pero no cabe duda que lo jurídico tiene consistencia cuando se enraíza en lo cultural. Y es lo cultural con respecto a la tierra lo que falla en la Argentina.

No puedo olvidar una lección sobre la diversa cultura económica que hay entre los habitantes de dos pueblos muy cercanos apenas separados por el río Uruguay: del lado argentino, San Javier; del lado brasileño, Porto Xavier. Me la dio una doña, durante la visita pastoral de 1992. Estaba sentado con un grupo de señoras en el atrio de la capilla del puerto. “¿Ve aquello?”, me preguntó, mientras señalaba Porto Xavier. “Ese pueblo lo construimos los argentinos. Antes era sólo un almacén de campo. Mi marido es empleado de la aduana. El de ella es gendarme. El de esta otra es municipal. Todos a fin de mes cobran el sueldo. ¿Y qué hacemos? Tomamos la lancha, pasamos a Porto Xavier. Allí compramos todo. Después comemos y chupamos. Les dejamos todo el sueldo. Y Porto Xavier progresa. En cambio, el brasileño, que es campesino, si le hace falta un clavo, primero da vueltas a Porto Xavier. Si no lo encuentra, toma la lancha, pasa a la Argentina, compra el clavo, y, sin gastar un centavo más, se vuelve al Brasil. ¿Se da cuenta Usted cuán diferentes somos?”.

Por eso, cuando escucho hablar de una “Pastoral de la Tierra”, me sonrío. Es un término importado, típicamente brasileño, de gente que ama la tierra, casi que la adora. Al menos así es en los estados del Sur: Río Grande, Santa Catarina, Paraná. En la Argentina, en cambio, ¿qué significa “tierra”? Duele decirlo, pero con frecuencia para muchos es sólo el terrenito, donde tener una casita tipo AIPO, y allí gastar los 150 pesos de un Plan Trabajar y consumir algún bolsón de alimentos que punteros políticos gestionan para su clientela. Un ideal miserable, indigno del ser humano.

Con toda la tierra vacía que tiene el Chaco, ¿cuáles son los planes de colonización? Conocí varios proyectos de ley sobre esterilización. No conozco planes de colonización para radicar familias de agricultores. En el Chaco vivimos en las antípodas del libro del Génesis: para esterilizar a los hombres y mujeres, sobra inteligencia y plata; para hacer fructificar la tierra fértil, no hay ideas ni recursos. Si no nos detenemos a tiempo a reflexionar, el Chaco, el pueblo de los pioneros que alabamos en los discursos, va camino de ser un pueblo castrado de cuerpo y de mente.

Conozco que hay grandes explotaciones agrícolas instaladas en el Chaco, a las que posiblemente se les habrán dado alicientes impositivos. No conozco planes que defiendan a los pequeños productores de Presidencia Roca. Mi desconocimiento tal vez sea fruto de mi ignorancia. Pero si existen tales planes de fomento de la agricultura ¿por qué no se los publicita?

Llama la atención que el tema “reforma agraria” ni se lo mencione. Tampoco entre los agentes pastorales. Entre éstos es frecuente la denuncia para defender al pequeño productor. O bien contra otros abusos: polución del ambiente, degradación de los recursos naturales, preservación de la propiedad comunitaria de los aborígenes, etc. Lo cual está muy bien. Pero sobre reforma agraria, mutis total. ¿Será que nadie quiere la tierra? Cuando en 2001, desde febrero a julio, en mi columna dominical publiqué, con breves comentarios, el Documento “Para una mejor distribución de la tierra El reto de la reforma agraria”, del Consejo Pontificio Justicia y Paz, sólo recibí dos comentarios: uno de la senadora Miriam B. Curletti y otro de unos productores de Colonia Tacuarí. Propuse el documento con la ilusión de que podría ayudar a continuar el diálogo político iniciado el año anterior. Pero no interesó mucho. ¿Interesa hoy?

Y ahora que al Chaco le toca un cupo de 100.000 nuevas viviendas (cf. Norte, viernes 12 de agosto), ¿cómo va a ser distribuido? ¿Se va a dar preferencia a la vivienda rural? ¿Y a los municipios rurales? ¿O se dará prioridad a agrandar Resistencia, y se obligará así a potenciar las estructuras de un Estado que ya tiene dimensiones elefantiásicas, destinado a sucumbir por su peso si no se opta a tiempo por otra política demográfica?



Y hablando de vivienda y de problema cultural: ¿los edificios públicos que se proyecten para el futuro tendrán un estilo democrático, que diga “estamos junto al pueblo para servirlo”? ¿O se optará por un estilo grandioso, que alimenta inconscientemente en el pueblo el mito del estado omnipotente?

### Enunciado de los principios de la Doctrina Social

Ya he anunciado, en forma implícita, varios de los principios fundamentales de la Doctrina Social de la Iglesia sobre la posesión y el cultivo de la tierra. Conviene que ahora lo haga en forma explícita.

### Fuentes

Para ello me baso primeramente en la fuente fundamental del pensamiento cristiano, que es la Sagrada Escritura.

Además, contamos con las enseñanzas de los Santos Padres. A este fin me permito remitir a un librito que publiqué hace 21 años: “Todo es común. Doctrina cristiana sobre la propiedad y el dinero”, en especial el primer capítulo: “Doctrina de los Santos Padres sobre la función social de la propiedad” (pp.11-38).

Y tengo en cuenta las fuentes más inmediatas, que son los documentos del Magisterio de la Iglesia. En especial:

1. el Concilio Vaticano II, expresado en la constitución pastoral *Gaudium et Spes* (07-12-65), que, en cierto modo, condensa todo lo enseñado hasta entonces por la Iglesia en materia social, sin dejar de plantearse los problemas nuevos que entonces se avizoraban. En especial, en la primera parte, los capítulos sobre: a) la dignidad de la persona humana (párrafos 12-22); b) la comunidad de los hombres (23-32); c) el sentido de la actividad humana en el mundo (33-39). Y en la segunda parte, el capítulo sobre la vida económico-social (63-72); en particular los párrafos sobre: \* el destino universal de los bienes de la tierra (69), \*el acceso a la propiedad, \* los latifundios (71). Vale la pena recordar la siguiente frase: *“Dios ha destinado la tierra y cuanto en ella contiene al uso de todos los pueblos, de modo que los bienes creados, en una forma equitativa, deben alcanzar a todos bajo la guía de la justicia y el acompañamiento de la caridad. Pues... jamás se debe perder de vista este destino común de los bienes”* (n° 69).
2. la encíclica Mater et Magistra, de Juan XXIII, publicada en vísperas del Concilio (15-05-61); en especial los párrafos sobre: a) la propiedad (104-121); b) la relación entre los distintos sectores de la economía (122-149); y en particular: lo relativo a la agricultura, como sector deprimido (123), el desarrollo gradual y armónico de todo el sistema económico, atendiendo especialmente a la agricultura (128-130), la necesidad de una adecuada política económica agraria (131-143), el protagonismo de los agricultores en su elevación económico-social (144-145), la solidaridad y colaboración entre los agricultores (146), la subordinación de todos, también de los agricultores, al bien común (147-148), la nobleza del trabajo agrícola (149);
3. el Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, del Pontificio Consejo Justicia y Paz(02-04-04); en especial: a) el principio del bien común (164-170); b) el destino universal de los bienes (171-184), reconociendo que la propiedad comunitaria es una forma legítima de apropiarse de los bienes de este mundo para el propio desarrollo (180); c) el principio de solidaridad (192-196), prestando atención a que el uso de los bienes sea solidario también con las futuras generaciones (367); d) el trabajo humano (255-322), en especial la tarea de cultivar y custodiar la tierra (255-258), el mundo agrícola y el derecho al trabajo (299-300), y por tanto la necesidad de la redistribución de la tierra (300); e) el derecho a la tierra de los aborígenes (471);
4. el documento del Consejo Pontificio Justicia y Paz, “Para una mejor distribución de la tierra. El reto de la reforma agraria” (22-11-97). Éste, desde su introducción, o Premisa, plantea su preocupación: *“la apropiación indebida y la concentración de las tierras en el latifundio, pidiendo una solución y señalando el espíritu y los objetivos que tienen que marcar el paso”*. Y encara el problema a través de tres momentos: 1°) el proceso de concentración de la propiedad (cap. I) ;



2°) los principios que deben inspirar las soluciones (cap. II); 3°) la solicitud de una reforma agraria eficaz (cap. III);

- 5 la enseñanza de los Obispos de América Latina, que ha sido recogida por la Santa Sede, especialmente en el documento citado de Justicia y Paz (cf. nota 3).

Sería imposible exponer en una sola charla todo el pensamiento de la Iglesia sobre el uso y la posesión de la tierra, porque todos los principios de su Doctrina son interdependientes. Están orientados a promover el respeto de la persona humana, y a fomentar la concordia de sus relaciones con sus semejantes, con el medio ambiente y con Dios Padre providente. De manera que enunciado un principio, habría que enunciar todos los otros. Lo cual hoy es imposible. Pero podemos subrayar algunos que hacen más directamente a nuestro tema.

### **La fe en Dios Creador, y el cuidado de la tierra**

El fundamento primero en el que se basa la doctrina de la Iglesia sobre la posesión de la tierra es la fe en Dios Creador del mundo. Ésta nos remite a las primeras páginas del Génesis, a las dos narraciones de la creación del hombre:

- 1 *“Hagamos al hombre a nuestra imagen, según nuestra semejanza, y que le estén sometidos todos los peces del mar y las aves del cielo, el ganado, las fieras de la tierra y todos los animales que se arrastran por el suelo. Y Dios creó al hombre a su imagen; los creó a imagen de Dios, los creó varón y mujer. Y los bendijo, diciéndoles: Sean fecundos, multiplíquense, llenen la tierra y sométanla... Yo les doy todas las plantas que producen semilla sobre la tierra.... Y a todas las fieras de la tierra... Dios miró todo lo que había hecho, y vio que era muy bueno” (cap. 1,26-31);*
- 2 *“Cuando el Señor Dios hizo la tierra y el cielo, aun no había ningún arbusto del campo sobre la tierra ni había brotado ninguna hierba, porque el Señor Dios no había hecho llover sobre la tierra. Tampoco había ningún hombre para cultivar el suelo... “El Señor plantó un jardín en Edén, al oriente, y puso allí al hombre que había formado..., para que lo cultivara y lo cuidara” (cap. 2,4-5.8.15).*

Según surge de estas páginas del Génesis, la relación del hombre con la tierra es la de un socio de Dios creador. El dueño de la tierra es Dios; el hombre es su socio. Dios crea; el hombre colabora. Y para ello Dios lo capacita. Además de la existencia, le da inteligencia, voluntad, dos manos, su amistad, capacidad de amar a otros semejantes, el universo entero, y tierra bajo sus pies, para cuidarla y extraer de ella su sustento. Este pacto que Dios hace con Adán, lo hace con todos sus descendientes, sin que ninguno quede excluido.

Esta relación amistosa del hombre con la tierra se ve turbada por el pecado de Adán, como se muestra en el capítulo 3 del Génesis *“Maldito sea el suelo por tu culpa. Con fatiga sacarás de él tu alimento todos los días de tu vida. Él te producirá cardos y espinas y comerás la hierba del campo. Ganarás el pan con el sudor de tu frente, hasta que vuelvas a la tierra, de donde fuiste sacado” (Gen 3,17-19).*

A pesar de todo, y de lo fatigoso que se ha vuelto el trabajo en la tierra, permanece incólume la relación profunda de amistad del hombre con ella, pues para ello Dios lo creó y lo puso en ella. Además de haberlo moldeado con tierra, y darle en ella el descanso de la muerte, es de ella que el hombre puede seguir sacando su sustento: *“Con fatiga sacarás de él tu alimento”*. Si el suelo es maldito por culpa de Adán, no deja de ser una bendición de Dios para el hombre.

### **Valor insuperable del pueblo honrado y trabajador**

Convendría que analizásemos la visión que el cristiano argentino tiene de la tierra y del trabajo. No es el caso de hacerlo hoy. Pero me temo que prime en forma casi excluyente la visión dolorosa que brinda el capítulo 3 del Génesis, y que se olvide la visión alegre de los capítulos 1 y 2. Y ello, por muchas razones. Primera, una catequesis deficiente sobre la creación del hombre, que se fija más en que Dios lo crea de la nada, que no en subrayar que con ella Dios lo capacita para enfrentar la



existencia. Otra es la degradación del ser humano que desde hace decenios se promueve activamente en la Argentina. A amplios sectores del pueblo honesto y trabajador se los está volviendo dependientes, pedigüños, holgazanes, revoltosos. ¿Tenemos idea de la hipoteca social que significan miles de adolescentes que, en estos últimos años, instigados por los mayores, aprendieron a taparse la cara, tirar piedras, cortar rutas, impedir la atención de los ancianos y enfermos, enterrar a los muertos, descuidar a los niños? Difícilmente haya en el mundo occidental una dirigencia más torpe que haya hecho tanto daño al pueblo trabajador. Los estragos causados son más graves que las consecuencias de la Deuda pública y del terror de Estado. Éstas se pueden llorar, aquellas se pueden saldar. Pero cuando al pueblo honrado y trabajador se lo degrada, ¿dónde encontrará la Nación recursos para levantarse? Es hora que los argentinos recapacitemos.

### **La tierra es de Dios**

El Gran Jubileo del año 2000, en especial con la Carta apostólica de Juan Pablo II, Tertio Millenio adveniente (10.11-94), ha tenido el mérito de refrescar el profundo significado de la enseñanza bíblica sobre el descanso de la tierra cada siete años, o el rescate de la tierra cada cincuenta años: *“La tierra no podrá venderse definitivamente, porque la tierra es mía y ustedes son para mí como extranjeros y huéspedes”* (Lev 25,23). Ver especialmente: Éxodo 23,10-11; Levítico 1-28; Deuteronomio 15,1-6.

Si bien *“los preceptos del año jubilar quedaron en gran parte como una prospectiva ideal, - más una esperanza que una realización concreta -, sobre la base de la normativa jurídica contenida en ellos se vino delineando una cierta doctrina social, que se desarrolló más claramente a partir del Nuevo Testamento”* (cf. TMA 12-13).

Sobre todo esto puede verse el documento mencionado “Para una mejor distribución de la tierra”, párrafos 22-26.

### **La concentración de la tierra es un escándalo**

“En la doctrina social se juzga el proceso de concentración de la tierra como un escándalo porque está en neta oposición con la voluntad y el designio salvífico de Dios, porque niega a una gran parte de la humanidad los beneficios de los frutos de la tierra. Las perversas desigualdades de la distribución de los bienes comunes y de las posibilidades de desarrollo de toda persona y los desequilibrios deshumanizados de las relaciones personales y colectivas, causados por este tipo de concentración, provocan conflictos que dañan las bases de la convivencia civil y provocan la destrucción del tejido social y el deterioro del medio ambiente” (o. c. 27).

### **El destino universal de los bienes**

“Las consecuencias del desorden actual confirman la necesidad, para toda la sociedad humana, de que se recuerden continuamente los principios de la justicia, y sobre todo el principio del destino universal de los bienes.

La doctrina social de la Iglesia, en efecto, funda la ética de las relaciones de propiedad del hombre con respecto a los bienes de la tierra bajo la perspectiva bíblica que señala la tierra como un don de Dios para todos los seres humanos...

El derecho al uso de los bienes terrenales es un derecho natural, primario, de valor universal, puesto que es de todo ser humano: ningún otro derecho de tipo económico puede violarlo, deberá pues ser tutelado y aplicado mediante leyes e instituciones” (o.c. 28).

### **La propiedad privada**

“Al afirmar la necesidad de garantizar a todos los hombres, siempre y en cualquier circunstancia, el disfrute de los bienes de la tierra, la doctrina social apoya también el derecho natural de propiedad de estos bienes.



El hombre, todo hombre, fructifica, de forma efectiva y eficaz, los bienes de la tierra que han sido puestos a su servicio y, por tanto, se realiza así mismo, si está en condiciones de poder usar libremente estos bienes, habiendo adquirido la propiedad de éstos.

Ésta es una condición y una garantía de libertad; es el presupuesto y la garantía de la dignidad de la persona...

Si no se reconoce a los particulares el derecho de propiedad privada, incluida la de los bienes de producción, la historia y la experiencia nos demuestra que se llega a la concentración del poder, a la burocratización de los diferentes ámbitos de la sociedad, a la insatisfacción social y a ahogar y suprimir el ejercicio de la libertad humana en las cosas más fundamentales” (o. c. 29).

### **Derecho condicionado**

El derecho de propiedad privada, según el magisterio de la Iglesia no es sin embargo incondicional, al contrario, está caracterizado por restricciones muy precisas.

La propiedad privada, en efecto, en el contexto concreto de sus instituciones y de sus normas jurídicas es ante todo un instrumento de actuación del principio del destino común de los bienes, es por lo tanto un medio y no un fin.

El derecho de propiedad privada, que es positivo y necesario, debe estar circunscrito en los límites de una función social de la propiedad. Todo propietario debe por lo tanto ser siempre consciente de la hipoteca social que grava sobre la propiedad privada. Por tanto, el hombre al usarlos no debe tener las cosas exteriores, que legítimamente posee, como exclusivas suyas, sino también considerarlas como cosas comunes, en el sentido de que deben no sólo aprovecharle a él, sino también a los demás” (o. c. 30).

### **Condena del latifundio**

“La doctrina social de la Iglesia, basándose en el principio de la subordinación de la propiedad privada al destino universal de los bienes, analiza las modalidades de aplicación del derecho de propiedad de la tierra como espacio cultivable y condena el latifundio como intrínsecamente ilegítimo.

Las grandes posesiones rurales están mediocrementemente cultivadas o reservadas baldías para especular sobre ellas, mientras que se debería incrementar la producción agrícola para responder a la creciente demanda de alimentos de la mayoría de la población, sin tierras o con parcelas demasiado pequeñas.

Para la doctrina social de la Iglesia, el latifundio está en neto contraste con el principio de que la tierra ha sido dada para todo el mundo y no solamente para los ricos, de modo que no hay ninguna razón para reservarse en uso exclusivo lo que supera a la propia necesidad cuando a los demás le falta lo necesario.

El latifundio, de hecho, niega a una multitud de personas el derecho de participar con el propio trabajo al proceso de producción y de responder a sus necesidades y a las de sus familias al igual que a las de su comunidad y nación de la que forman parte.

Los privilegios asegurados por el latifundio provocan contrastes escandalosos y conllevan situaciones de dependencia y de opresión tanto a nivel nacional como internacional” (32).

La enseñanza social de la Iglesia denuncia también las injusticias intolerables provocadas por las formas de apropiación indebida de la tierra por parte de propietarios o empresas nacionales e internacionales, en algunos casos apoyadas por instituciones del Estado, que pisotean todo derecho adquirido y, a menudo, incluso los títulos legales mismos de posesión del suelo, despojando a los pequeños agricultores y a los pueblos indígenas de su tierra.



Se trata de formas de apropiación muy graves, porque, además de incrementar las desigualdades en la distribución de los bienes de la tierra, por lo general conllevan una distribución de una parte de estos bienes, empobreciendo así a toda la humanidad. Estas crean formas de explotación de la tierra que quebrantan los desequilibrios construidos durante siglos entre el hombre y el medio ambiente y causan un gran deterioro medioambiental.

Esto debe aparecer como la señal de la desobediencia del hombre al mandamiento de Dios de actuar como guardián y como sabio administrador de la creación. Las consecuencias de esta desobediencia pecaminosa son gravísimas. Éste, en efecto, causa una grave y vil forma de falta de solidaridad entre los hombres porque afecta a los más pobres y a las generaciones futuras” (o. c. 33).

### **La reforma agraria**

El documento del Pontificio Consejo incluye indicaciones preciosas para un recorrido posible de una reforma agraria:

- a realizar una reforma agraria efectiva, equitativa y eficiente (o. c. 35-36);
- b promover la difusión de la propiedad privada (o. c. 37);
- c facilitar el desarrollo de la empresa agrícola familiar (o. c. 38);
- d respetar la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas (o. c. 39);
- d llevar a cabo una política laboral justa (o. c. 40);
- e realizar un sistema de enseñanza capaz de producir un crecimiento cultural y profesional efectivo de la población (o. c. 41).

Y finalmente dedica todo un capítulo a la reforma agraria como instrumento de desarrollo económico social” (o. c. 42-59).

Pero esto es tema no sólo para otra charla, sino para otro encuentro, tanto o más necesario y urgente que éste.



**Dr. Daniel Sabsay**

*Constitucionalista - Presidente de FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales)*

Vamos a comenzar refiriéndonos a los derechos fundamentales, éstos tienen que ver con ciertos valores básicos y a su vez cada uno de ellos caracteriza las etapas del constitucionalismo componiendo tres generaciones, correspondientes a los siguientes principios:

- **Derechos individuales:** entroncados con el valor libertad, tienen que ver con lo que la persona es, sus deberes y derechos.
- **Igualdad de oportunidades:** da lugar al constitucionalismo social, a los derechos sociales que tienen que ver con lo que hacemos con otros, incluyendo la protección de las organizaciones intermedias.
- **Equidad intergeneracional:** garantiza el disfrute de condiciones de vida adecuada: aquí se resalta el nacimiento de una nueva generación de derechos que incorpora la globalidad de los anteriores, incorporando la protección del entorno que enmarca la vida humana reconociendo los derechos de los que existen y los que están por venir. Se habla de la necesidad de tender a la prevención de la calidad de vida presente y futura. Se busca el tratamiento de las cuestiones ambientales por sus causas y no por sus efectos. Precisamente por la constatación de la irreversibilidad de los daños actuales, se hace hincapié en la equidad intergeneracional



entendiendo que el medio debe permanecer para las generaciones futuras lo cual se enraiza con la idea de desarrollo sustentable. Esto genera dificultades y desafíos desde el punto de vista del derecho puesto que implica contrariar todo aquello que aprendimos, ya que se trata de proteger a personas vivas y aquellas por venir. Lo cual supone pensar el desarrollo en presente y en futuro, ya que hay derechos cuyos titulares todavía no existen pero existirán, no sabemos cómo ni dónde.

Me parece oportuno citar aquí el trabajo básico desde las instituciones necesarias para la protección del ambiente y que desde el Principio Décimo se conoce como la **Teoría de los tres accesos**, lo cual obliga a repensar el modo como se toman las decisiones y la relación entre gobernantes y gobernados. Ya en el principio de equidad intergeneracional aparece como obligación solemne la de proteger y mejorar el medio como noción de derecho lo cual nos indica que la medida del derecho está dada por la capacidad individual de proveer. Sobre la base de tal obligación deberíamos tener los medios para poder llevarla a cabo porque sino es un como deber vacío. El principio décimo de la Conferencia Eco 92 de Río es una declaración solemne hecha por todos los países participantes y es el que provee los tres instrumentos fundamentales al reconocer que:

*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional toda persona deberá tener **acceso adecuado a la información** sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la **oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones**. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse **acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos**, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.*

El derecho de libre acceso a la información pública adecuada garantiza la participación efectiva, la participación que no sea estéril. ¿De qué sirve participar si no tengo los medios necesarios y suficientes para poder participar efectivamente?, y además garantiza el principio de publicidad de los actos de gobierno. Esto comporta para la autoridad el deber de publicar las decisiones ya tomadas. Sobre la base de lo cual tendrían aquellos elementos necesarios para la toma de decisiones. De lo anterior se desprende el derecho de ser consultados como ciudadanos ante decisiones a tomar. Sí y sólo sí accedemos a la información pública adecuada vamos a tener los elementos provistos por los informes, peritajes, consultas, lo cual nos permitirá sustentar la opinión, es decir elementos en los cuales se está construyendo la decisión a tomar.

El segundo acceso es el que realmente nos entronca con la democracia participativa puesto que se habla de: **oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones**. Esta es una construcción que se fue dando lentamente desde los 60 entre una democracia participativa en la cual la decisión que toma la autoridad es solo una etapa de todo un proceso. Dentro de éste proceso hay etapas previas a ese momento clave donde se toma la decisión y que tiene que ver con:

- La consulta: Relacionada con el parecer de aquellos que van a sufrir la decisión en el sentido lato del término y que por lo tanto tienen otras expectativas, vivencias, modos, otro conocimiento existencial sobre la decisión a tomar.
- El conocimiento técnico: Aportado desde el conocimiento científico cuya conjunción se traslada a la decisión.

Una vez tomada la decisión tiene lugar el momento de control que como sabemos en nuestro país no es un momento a despreciar, la ausencia de control y fiscalización permite la cultura de la impunidad, no hay responsabilidad, no hay premios ni castigos.

Entonces la participación está pensada en momentos previos y posteriores a la participación. La audiencia pública.

El tercer aspecto se vincula a los incumplimientos, hablamos del: **acceso efectivo a los**





**procedimientos judiciales y administrativos.** Los estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y participación de la población poniendo la información a disposición de todos, deberán proporcionar el acceso efectivo a los procesos judiciales y administrativos incluyendo el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Ahí están condensados los tres accesos: a la información pública, a la participación y el acceso ampliado a la justicia y a los procesos administrativos.

Vamos a ver en el caso del último porqué decimos acceso ampliado.

En nuestra Constitución Nacional esto se recepta en el artículo 41 donde aparece la cláusula ambiental a partir del reconocimiento de un nuevo derecho fundamental incluido dentro del capítulo *Nuevos derechos y garantías*. Entre esos nuevos derechos y garantías aparecen dos derechos de tercera generación: en los artículos 41 el derecho a un medio ambiente sano, y en el artículo 42 el derecho de consumidores y usuarios, que la constitución denomina de incidencia colectiva. Ambos son derechos colectivos que protegen intereses difusos. ¿Qué quiere decir esto? A diferencia de otros derechos donde la titularidad es perfectamente identificable en cabeza de una o más personas como afectadas, desde estos derechos colectivos estamos pensando en el entorno que es un bien colectivo donde la comunidad de personas vive y cuyo número es imposible de identificar, máxime si lo cruzamos con el principio de equidad intergeneracional. Estos derechos, de los que somos titulares todos, no dejan de verse afectados en cada una de esas personas como titular de una cuota parte o porción de un condominio muy amplio en el cual hay una relación muy particular y donde todas las personas están siendo afectadas en un número no identificado. Por lo tanto quien es titular de esa cuota parte debe tener derecho a acceder a la justicia y recibir protección de igual modo que aquel que tiene derechos encabezados. Se trata además de un interés de tipo colectivo y se trata a su vez de una situación donde se afecta algo que hace al bien común.

Me atrevo a relacionar esto con los dichos de monseñor cuando hablaba de los límites del derecho a la propiedad. La doctrina social de la iglesia desde los derechos de la propiedad en documentos menos conocidos citan la función ambiental de la propiedad, lo que Quiroga Lavié denomina el estado social y ecológico de derechos y que lleva a que esos valores colectivos en casos donde se da superposición entre bienes privados y colectivos necesariamente debe prevalecer el interés colectivo si esta superpuesto sobre el interés privado. Entonces, por ejemplo, el derecho a la propiedad cede ante la posibilidad de daño ambiental y debe estar limitado a la reglamentación del poder de policía legislativo.

En el artículo 41 están prácticamente todos los elementos de los que hablamos. En el primer párrafo aparecen las ideas de que:

***Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo.***

La voz desarrollo humano, el término en realidad es desarrollo sustentable, el constituyente en el 94 lo proyectó en tres cláusulas constitucionales a modo de incluir en la versión constitucional argentina de desarrollo sustentable una versión bien moderna que incorpora tres variables: en éste artículo en el primer párrafo es la relación entre el progreso económico y la protección ambiental. El límite de la actividad productiva está dado por la equidad intergeneracional y la ausencia de violación de ese derecho fundamental a un ambiente sano.

Pero en otras dos cláusulas en el artículo 75 la voz desarrollo humano aparece primero en la cláusula de los derechos de los pueblos originarios como medida para determinar la magnitud de las tierras a restituir a las comunidades aborígenes, de manera que puedan llevar a cabo un desarrollo humano con las demás calidades que aparecen en esa cláusula. En el inciso 19 del mismo artículo, la voz desarrollo humano aparece en la cláusula conocida como de progreso social. En la primera parte dice que se debe proveer al desarrollo humano en condiciones de justicia social, de equilibrio y de equidad, es decir, el desarrollo humano aparece como la posibilidad de conseguir condiciones igualitarias para



la sustentabilidad.

Lo importante es tener en claro que nuestra concepción de desarrollo humano y sustentable desde el texto constitucional es muy amplia.

Posteriormente éste artículo dice que:

***El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.***

Este es un tema sumamente importante debido a los casos de daños colectivos en tanto que la visión anticipatoria y reparatoria permite revisar las decisiones adoptadas a efectos de evitar que los daños ambientales se produzcan. La diferenciación que hace la Ley General del Ambiente N° 25675 entre

- Daños individuales: como producto del ambiente, determinadas catástrofes que afectan a cierto número de personas.
- Daños difusos: requieren de medidas y acciones diferentes que tratan de evitar o que el daño se expanda o se produzca, con distintos tipos de reparaciones o medidas.

En la misma ley, el último capítulo se ocupa de daño y responsabilidad ambiental. Además de definir diferencia entre el daño ambiental individual regulado por las disposiciones del derecho privado del código civil del daño colectivo difuso para el cual se aplican las acciones y los modos de responsabilidad derivados de la ley general del ambiente.

Este es un tema que ha comenzado a tener respuestas en la jurisprudencia, no así en la política de los gobernantes, quienes reaccionan con mayor letargo.

Después el citado artículo se pronuncia en general acerca de las obligaciones de las autoridades:

***Las autoridades proveerán la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambiental.***

Acá el constituyente ha unido la idea de ecosistema con elementos de tipo subjetivos, socios culturales y los elementos naturales. Hubo sentencias interesantes que impidieron que se tocaran ciertos lugares por considerarlos partes del patrimonio histórico. La diversidad biológica que nos dispara a la convención internacional sobre diversidad biológica y a la necesidad del país de tener una estrategia nacional de defensa de su diversidad, que dicho sea de paso, está bien atrasada, en la mayoría de las provincias no existe.

El constituyente nada dice de participar, no es que lo impida porque la enumeración es enunciativa no taxativa, pero no lo dice expresamente, lo que se repara posteriormente con la Ley General del Ambiente.

En el tercer párrafo del mencionado artículo aparece la distribución de competencias en materia ambiental, que ha resultado ser la cuadratura del círculo, ya que enuncia:

***Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.***

El quantum de este umbral común para todo el país es de difícil determinación, en relación a cuando altera y cuando no, sobre todo si lo combinamos con el artículo 124 que claramente determina que el dominio originario de los recursos naturales corresponde a las provincias. Esto se incluyó como suerte de cláusula de reserva, quien habla de dominio habla de jurisdicciones, es decir, de llevar a cabo todas las funciones y actividades que tienen que ver con la propiedad de uno marcando límites. Como explica Pedro J. Frías, nunca las jurisdicciones pueden vaciar el dominio de las provincias, por



lo tanto en la medida en que un presupuesto mínimo nacional pueda implicar el vaciamiento del dominio sobre los recursos, eso marcaría el límite de la constitucionalidad de esa disposición. La Ley General del Ambiente con muy buen criterio crea un sistema federal de concertación ambiental confiriendo responsabilidades al Consejo Federal del Medio Ambiente, al cual asigna facultades en materia de coordinar la política ambiental dentro del territorio, potestad que le permite dictar recomendaciones no vinculantes, decisiones y resoluciones; que en cierta manera se relacionan con la necesidad de determinar y solucionar problemas presupuestarios. La ley va más lejos y determina: presupuestos mínimos, normas complementarias y reglamentarias de ambos.

Por último en el artículo 41 aparece una prohibición precisa en materia de residuos de la cual no me voy a extender demasiado y dice:

***Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radioactivos.***

Repasemos entonces aquellos instrumentos de participación pública que en nuestro sistema ambiental nacional aparecen como privilegiados, puesto que la Argentina ha ratificado todos los tratados de derecho internacional donde la temática está contenida, empezando por el Principio Décimo donde se encuentran los tres accesos de Eco 92 que antes expliqué.

Entre los distintos procedimientos de participación pública, destacamos la importancia del consenso entendido como capacidad de generar políticas de concertación. Sobre esta base es que señalamos otros elementos de la gobernabilidad para la sustentabilidad, a saber:

- Acceso a la información.
- Acceso a la justicia.
- Métodos alternativos para la resolución de conflictos.
- Nuevos criterios para la distribución de competencias.
- Procesos de normalización- ecoeficiencia.
- Procedimiento de re-actualización legislativa.
- Mitigación de riesgos / daños por medio de seguros ambientales.

En nuestro sistema legal nacional de protección del ambiente, existen de seis leyes de presupuestos mínimos entre las cuales una es la clave central, que como consecuencia del Principio de Congruencia hace que las demás deban relacionarse con ella. Nos referimos a la Ley General del Ambiente, instrumento jurídico muy importante, en tanto es una ley de principios generales, de objetivos de política ambiental, que permite la instrumentación de políticas ambientales y de aspectos vinculados con la distribución de competencias, daños y responsabilidades y acceso a la justicia en la protección, prevención y/o reparación de daños.

Incorpora todos los postulados surgidos de derecho ambiental internacional: principios preventivos, precautorios, de sustentabilidad, de congruencia, todos ellos deben ser aplicados como instrumentos de política.

En esta Ley General del Ambiente (25.675) se entroncan las leyes de Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (25.831); la de Gestión Integral de Residuos Industriales (25.612), la de PCBs (25.670), la de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (25.688) y la de Gestión de Residuos Domiciliarios (25.688). Estas son leyes de Presupuestos mínimos sancionadas por el Congreso Nacional hasta la fecha. En el artículo 41 de la Constitución Nacional en el segundo párrafo se prevé la elaboración de éstas normas que deben regir en todo el país y a las provincias les asigna la facultad de dictar las normas complementarias de éstas.

Como instrumentos particulares de protección de ambiente aparecen los tres accesos; que vamos a ver como están reglamentados: el acceso adecuado a la información, la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones y el acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos.



Con relación al acceso a la justicia vamos a comentar varios fallos que valen la pena discutir, para lo cual es importante ponerse de acuerdo sobre cual es el concepto de Audiencia Pública:

***Es una oportunidad de encuentro formal entre ciudadanos (individuos o grupos) y gobernantes con el objetivo de que el conocimiento teórico y la experiencia práctica y vivencial del conjunto de la población pueda ser capitalizada y reflejada por las autoridades en los procesos de toma de decisión.***

Es decir, las audiencias públicas no son lugares donde debatir, discutir o confrontar, sino espacios donde se controlan las decisiones a partir del traslado de las expectativas sociales; de conformidad con un reglamento que debe estar muy bien elaborado a fines de evitar manejos arbitrarios por parte de la autoridad de estos espacios públicos.

Un buen ejemplo de esto fue la audiencia pública del municipio de Morón donde se discutieron, en un proceso preparado y monitoreado por la sociedad civil, los pliegos de condiciones para la licitación de los contratos de recolección de basura, para lo cual se tuvieron en cuenta criterios de transparencia, a fines de asegurar la protección del ambiente y permitir la sustentabilidad de la decisión. El proceso de audiencia fue muy interesante. Las autoridades se comprometieron a presentar un informe a la sociedad en donde se expliciten aquellas conclusiones o consideraciones que no fueron tenidas en cuenta, fundamentando razonablemente las negativas.

En la Ley General del Ambiente aparecen tres artículos vinculados a la participación ciudadana, además del artículo en el que se habla de facilitar la participación social en los procesos de toma de decisión que puedan afectar al ambiente, pero además hay un derecho general que aparece como derecho de las personas a ser consultadas y opinar en procedimientos administrativos, en dos artículos:

*Artículo 19: Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular y de alcance general.*

*Artículo 20: Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que estas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.*

Aquí se habla de la institucionalización de estos procedimientos haciendo hincapié en los efectos de estos mismos, porque las audiencias públicas así como distintos instrumentos de consulta no tienen efectos vinculantes pues no sustituyen la decisión del decisor, pero si tienen que estar ancladas en los procesos de toma de decisión a partir de efectos de semivinculatoriedad que deben producirse. El primero tiene que ver con la obligatoriedad de la celebración de la Audiencia Pública cuando se la ha previsto en un proceso de toma de decisiones, si no se la celebra el acto va a ser nulo absolutamente; es decir la audiencia pública no vincula obligatoriamente a la autoridad, pero si la autoridad no la celebra, el acto carece de veracidad, es nula la decisión de los decisores.

El segundo elemento que aparece tiene que ver con lo que se trató en la audiencia, de modo tal que si la autoridad no toma las recomendaciones de la Audiencia Pública debe fundamentar razonable y debidamente la negativa. Sino es nula la decisión, porque no ha podido explicitar razonablemente la falta de adopción de las recomendaciones.

Vemos que la participación debe asegurarse en general, pero hay dos momentos obligatorios; en los planes y programas de ordenamiento ambiental en todo el territorio que además acuña el concepto de ordenamiento ambiental, es decir el modo como se distribuye las actividades en el territorio ya no son más fenómenos de planificación urbana o física. De acuerdo al siguiente texto:



*Artículo 21: La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados. Seguro ambiental y fondo de restauración.*

Por tal motivo tiene que estar presente la consideración ambiental, fíjense que se llama ordenamiento ambiental y esto es clave a la hora de decidir como zonificar y ubicar en el espacio a las distintas actividades humanas, ahí es donde tienen que estar precisamente los institutos de consulta. En las etapas de planificación y evaluación de los resultados y en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. Esto termina con la posición reducida de entender que la evaluación de impacto ambiental es solo un proceso técnico; **NO**, es un procedimiento y proceso donde se engarzan dos aspectos: el participativo y el científico, sino no es una evaluación de impacto ambiental como la Ley General del Ambiente así lo recomienda.

A continuación repasamos brevemente las características generales de un régimen de la ley de libre acceso a la información pública ambiental:

- Sujetos obligados.
- Necesidad de centralizar y difundir la información.
- Definición de información ambiental.
- Causales enumeradas taxativamente- que pueden dar lugar a la denegación de la información.
- Plazos para la resolución de los pedidos de información.
- Mecanismos de infracciones a la ley.

Así como del régimen de libre acceso a la información:

- El derecho de acceso a la información.
- Deberes de los funcionarios.
- Excepciones al principio de publicidad.
- Modalidades de acceso a la información.
- Inversión de la carga de la prueba en caso de negativa.
- Responsabilidad del funcionario incumplidor.

Existe una ley específica de Libre Acceso a la Información Pública y Ambiental, la N° 25.831, en la cual nos detendremos para considerar los siguientes extractos:

*Artículo 16: Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan. Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no encuentre contemplada legalmente como reservada.*

*Artículo 17: La autoridad de aplicación deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente y evalúe la información ambiental disponible. Asimismo, deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).*

*Artículo 18: Las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas.*

*El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.*

En éste último párrafo aparece un instrumento importante de política que desgraciadamente todavía no se cumple: la presentación de un informe anual y el estado de situación del territorio nacional. Este



es un instrumento muy importante de control porque en los países donde se utiliza lleva a compromisos públicos; obliga al diagnóstico, compromiso político y diseño de estrategias de resolución de problemas por parte de las autoridades, obligándolas a rendir cuentas anuales respecto de lo ocurrido con el informe, el diagnóstico y las medidas prometidas. Y ahí está la audiencia pública preguntando y exigiendo respuestas ante el incumplimiento, por eso no se cumple, porque coloca en situación de responder a las autoridades frente a la sociedad civil, frente a hechos de incumplimiento.

La FARN junto a otras organizaciones han iniciado una acción para exigir vía judicial al Ejecutivo el cumplimiento de la ley, teniendo en cuenta que vamos para el tercer año de vigencia de la ley y todavía no hay indicios de elaborar instrumentos para la aplicación de la misma.

Este reclamo se vincula estrechamente al Acceso a la justicia.

Muchas de las cosas que acá aparecen se relacionan con el principio décimo; en cuanto a que son los intereses difusos, los que otorgan, la posibilidad de lograr un acceso efectivo o igualdades de condiciones; aunque no se pueda demostrar que uno es titular único de derechos, y aunque uno se anticipe.

Dentro de éste acceso se reconocen como elementos indispensables:

- Posibilidad de obtención de una solución expedita y completa.
- Igualdad de condiciones de acceso.
- Obtención de resultados individuales y socialmente justos.

En la misma línea los intereses difusos se definen por:

- Pertenecen a una pluralidad de sujetos (grupos, clases sociales o categorías de personas).
- Comparten el derecho como un patrimonio común.
- La satisfacción de la porción individual se extiende a todos los demás.
- La lesión a cada uno afecta a los otros.

Por ejemplo, ¿qué ocurre si ustedes visualizan que se está llevando a cabo una obra o actividad y no se cumple con los postulados de la Ley General de Medio Ambiente, por ejemplo la ausencia de celebración de Audiencia Pública?

En ese caso el Derecho Público debe proveer de una herramienta que permita el acceso efectivo a ella, es decir que un juez me escuche y resuelva el conflicto de modo de exigir que la Audiencia Pública se lleve a cabo. Nos referimos al llamado amparo colectivo; que es el modo en que la Constitución Nacional, en el artículo 43, resuelve el acceso a la justicia para la protección de este tipo de derechos. Uno de los primeros casos en los cuales se aplicó fue el caso Schroeder, Juan, contra Secretaría de Recursos Naturales Estado Nacional. Ese amparo presentado por una cantidad inmensa de habitantes del departamento de Esteban Echeverría en Buenos Aires demandaba la nulidad de un Concurso Público de Proyectos de inversión, instalación y operación de plantas de tratamiento de residuos peligrosos para el cual no se había llevado a cabo la audiencia pública que el reglamento de la ley de residuos peligrosos N° 24.051 exige, ni cumplimentado un procedimiento de impacto ambiental realmente objetivo. Estamos hablando de ocho años antes de la sanción de la Ley General del Ambiente.

Allí el juez da legitimación activa, es decir, le posibilita el acceso a la justicia a una parte de la sociedad civil a fines de que ésta pueda ser oída por un juez, ya que se trataba de una planta que iba a ser construida sobre un curso de agua subterráneo que satisfacía las necesidades de consumo de la población. El juez entendió que por tratarse de vecinos de esa comunidad eran personas afectadas porque al no cumplirse con lo que el derecho público prescribe y no prevenirse los resultados era previsible que se produjera un daño no solo al ambiente, sino a la salud. Entonces la solución era la prevención, con muy buen criterio se posibilitó el acceso a la justicia, tomándose una resolución interesante en cuanto a lo que se estaba impugnando. En los pliegos para la licitación, escuchen bien esto porque es como una suerte de necesidad de tener la memoria sobre las monstruosidades que se



hicieron en esa época y además de reconocer como algunos jueces pueden prevenir irregularidades; la Secretaría delega la evaluación de impacto ambiental a la empresa adjudicataria de la obra. Hecho al cual los amparistas se opusieron por considerar que no se trataba de una evaluación objetiva ni de control. Y en el fallo no sólo el juez le da la razón y agrega que hay determinadas funciones del poder de policía estatal que no se delegan, porque si se delegaran sería como una suerte de suicidio del mismo estado. No se puede privatizar el control sobre la sustentabilidad ambiental de esa planta ni de cualquier obra de similar índole.

El fallo resolvió la nulidad de la resolución de la Secretaría de Recursos Naturales y AH 256/94, la nulidad de los pliegos de bases y condiciones y la Cámara rechaza el recurso de apelación deducido por la demanda.

Este fallo demuestra como a veces los controles son indispensables, ahí se unió a magistrados y la sociedad civil. Resulta importante ver estos temas ligados a las características y objetivos del amparo en tanto acción:

- De carácter preventivo.
- Tendiente a hacer cesar una afectación a Derecho Constitucional.
- Contra actos y omisiones de autoridades públicas o de privados.
- Opuesta a arbitrariedad o ilegalidad manifiesta.

En el presente artículo, en el segundo párrafo, aparece la cláusula sobre el amparo tanto individual como colectivo que exige una legitimación mucho más amplia, dadas las características de los derechos que se están protegiendo.

#### Artículo 43 de la Constitución Nacional:

*Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro remedio judicial mas idóneo contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley....*

*....Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, la competencia, al usuario y al consumidor, así como los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo, y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley que determinará los requisitos y formas de su organización....*

Veamos algunos casos precisos y notables, por ejemplo el caso Alberto Kattan y otros, contra el Poder Ejecutivo Nacional sobre anulación de autorización para capturar y exportar toninas. Primera instancia Contencioso Administrativo Federal, Juzgado N° 2 Autos N° 37.036 de fecha 5/10/1983.

Los actores interponen amparo solicitando la nulidad de resoluciones del Estado Nacional que autorizaba a dos acuarios japoneses la captura de 14 ejemplares de toninas. Se persigue en sustancia la prohibición de cazar o pescar toninas overas hasta tanto existan estudios del impacto ambiental y faunístico que den cuenta de las consecuencias que pueden provocar dichas prácticas. Este fallo es excepcional; es considerado el primer fallo de protección del medio ambiente a escala federal y para ello utilizó como único derecho vigente los dichos del Preámbulo de la Constitución como necesidad de proveer al bienestar general de la Nación. Y lo que él demostró como probado que la captura de éstos peces en vías de extinción podría acelerar la extinción de los mismos basados en una serie de estudios presentados por Kattan y otros.

El Poder Ejecutivo no cuestionó la legitimación de los demandantes por considerar que el interés jurídico que se pretendía demandar no era exclusivo de la parte actora, sino también de la demandada.

El fallo resuelve que se haga lugar al amparo, se declaren nulas las resoluciones pertinentes y se



impongan costas a la demanda.

No sólo se impidió la caza de estas especies, sino que se reconoció la legitimación por la idea de este interés difuso que hacía al bien común de todos los argentinos a partir de la preservación de especies autóctonas del litoral marítimo argentino.

Otro caso es el de la Fundación Fauna Marina contra el Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires sobre amparo, presentado en el Juzgado Federal N° 2 de Mar del Plata, Secretaría Civil y Comercial N° 1, con fecha 5/8/1996. Este es un caso muy parecido al anterior con la diferencia que ocurre trece años después con el beneficio de los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional.

Acá un juez possibilitó que se impidiera la captura porque no se realizó la adecuada evaluación del impacto ambiental, en tanto el mismo no se había llevado a cabo era absolutamente previsible que se produjera el daño desembocante en la extinción acelerada de las mismas especies. Nunca se hizo la evaluación de impacto pero no se capturaron las mismas, además se le dio fuerza a la idea de evaluación de impacto, de acceso a la información.

La Fundación Fauna Marina interpuso una acción de amparo solicitando la nulidad de la resolución 94/92 del Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires que autoriza a la Empresa Acuario del Faro SA la captura de cuatro ejemplares de orcas y doce delfines, en aguas de la jurisdicción de la provincia bonaerense, en razón de la incompetencia de la misma para otorgar permisos de captura de las especies mencionadas.

La sentencia resuelve que se haga lugar al amparo, se declare nula de nulidad absoluta a la Resolución 94/92, sentencia apelada por una empresa y a la Fundación a las cuales serían destinados los ejemplares. La Cámara resuelve confirmar la sentencia apelada.

Este es un caso muy interesante para los abogados puesto que nos muestra como un juez con sentido de la función que tiene, puede sencillamente solucionar errores presentes en los escritos, en el escrito de ésta asociación, caso que está mal caratulado porque no se llama Fundación Fauna Marina sino Fauna Argentina, se determina que no era competencia del Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires y en realidad si lo era, el problema de la afectación de un derecho venía por otro lado. El juez cuando uno lee la sentencia parecía que iba a rechazar el pedido porque empieza diciendo que por ley el ministerio es absolutamente competente, pero aplica el principio de que el juez debe proveer el derecho para solucionar los problemas; él provee el derecho, reconociendo donde está el problema en lugar de adoptar una actitud desentendida e hipócrita.

Este es otro tema vinculado con la regulación de la electricidad, acá hay aspectos vinculados tanto a la temática ambiental como a la temática derechos de usuarios y consumidores, y tiene que ver con el control de ente de control, es decir el ENRE.

Don Benjamín S.A. contra el Ente Nacional de Regulación de la Electricidad sobre amparo, Cámara Federal Bahía Blanca, Sala I, de fecha 24/2/1999.

El amparo iniciado por el Fiscal Federal, Don Benjamín S.A. y habitantes del pueblo Sierra de la Ventana, con el fin de impugnar la resolución del ENRE 242/98, que aprobaba el trazado de una línea de alta tensión de 500 CV. que uniría Piedra del Águila con la subestación Abasto en la Provincia de Buenos Aires, junto con una medida cautelar tendiente a obtener la inmediata paralización de las obras.

El fallo de primera instancia resuelve la improcedencia del amparo, no reconoce legitimación al fiscal, no se tiene por parte a los particulares. La resolución fue apelada ante lo cual la Cámara resuelve: hacer lugar a la medida cautelar de no innovar con el fin de prevenir que el daño al ambiente ocurra, rechazar la pretensión de la demanda que invocó una razón de "Interés público" en la realización de la obra, rechazar el pedido de contracautela por tratarse de un amparo ambientalista al que no cabe aplicar el principio del Código Procesal.





Otro caso apasionante es el de la señora Mariela Viceconte contra el Estado Nacional- Ministerio de Salud y Acción Social sobre Amparo CN Federal Contencioso Administrativo, sala IV del 2/6/1998.

La actora inició una acción de amparo a fin de que se ordenara al Estado Nacional:

- A) Ejecutar las medidas necesarias para completar la unidad de producción de la vacuna Candid 1 destinada a controlar el Mal de los Rastrojos, asegurando su inmediato suministro a la totalidad de la población potencialmente afectada por el Virus Junín.
- B) Implementar una campaña para reestablecer el ecosistema, alterado por la destrucción de las áreas que servían como hábitat natural a las especies animales que cazaban a los roedores, portadores del Virus Junín.

Porque se había producido una reasignación de partidas para la fabricación de vacunas y el instituto Maiztegui no podía acelerar el trabajo por no contar con los fondos necesarios. Es interesante destacar que esto sólo puede hacerlo el Estado puesto que por la cantidad de personas afectadas por el virus no alcanza para que a los grandes laboratorios les interese comercialmente.

La señora pedía dos cosas: que se destinaran los fondos necesarios para la fabricación de la vacuna y que se produjera un reordenamiento ambiental en el municipio de manera de reconstituir el ecosistema.

El juez en primera instancia resuelve rechazar el amparo, la sentencia fue apelada. La Cámara resuelve hacer lugar al amparo, ordenando al Estado Nacional cumplir estrictamente y sin demoras el cronograma establecido de vacunación, confirmando lo decidido respecto a la recomposición del ecosistema, por cuanto este aspecto requiere un mayor debate y prueba y además implicaría obligaciones a cargo de terceros ajenos al proceso, es decir los propietarios de los terrenos.

Este fallo tiene un final feliz puesto que gracias a él hoy hay vacunas contra el mal de los rastrojos.

Para más detalles pueden consultar nuestra página Web: [www.farn.org.ar](http://www.farn.org.ar); en donde se especifican otros fallos, números de consulta, bibliografías, eventos y demás informaciones de interés.

Vamos ahora a los tres casos de los que les quería hablar, que valen la pena traer a colación debido a que se tratan de fallos de la justicia provincial:

- 1) Caso de la Provincia de Entre Ríos del año pasado producto de un amparo colectivo que declaro inconstitucional un decreto del actual gobernador de la provincia el cual dejaba sin efecto la emergencia ambiental declarada por el gobernador anterior. La declaró inconstitucional basándose en el hecho de la inexistencia de certeza sobre la no emergencia, es decir si se volvía a la tala de montes sin evaluación de impacto, sin estrategias de biodiversidad, sin participación de la ciudadanía, era previsible que un elevado porcentaje de bosques nativos pudiese ser arrasados para convertirlos en tierras cultivables.
- 2) Un fallo bastante similar ha tenido lugar en la Provincia del Chaco, que se produce por la interposición de un amparo colectivo de las comunidades aborígenes Wichis, Tobas, Mocovíes, a través del cual se impugna la modificación de la ley de bosques chaqueñas en razón de que la misma desconoce en primer lugar el derecho a la participación de estos pueblos y que si es reconocida en primer lugar en el convenio 169 de la OIT. Pero además la Constitución chaqueña expresamente en la cláusula Chaqueña de los Pueblos Originarios reconoce el derecho a la participación en todas las decisiones susceptibles de afectarlos. El fallo es sumamente interesante en su fundamentación así como en las pruebas que presentan diversos organismos: organizaciones de la sociedad civil, universidades, programas de investigación televisiva (Telenoche Investiga) que aportaron un valioso cúmulo de pruebas que demuestran los efectos devastadores de la política provincial de tala rasa e indiscriminada. Claramente se determina la inconstitucionalidad de la ley de bosques por haber sido llevada a cabo sin tener en cuenta los aspectos antes mencionados. Es una sentencia muy bien motivada y fundamentada, donde se ve claramente la vinculación entre la cuestión aborígen, la política en materia de recursos naturales, el tema de los desmontes y la protección del ambiente.



- 3) El último fallo es de la Provincia de Río Negro del año 2004 donde se discute la situación de aborígenes, a los que se quieren desalojar de ciertas tierras por haberse terminado la relación laboral con quienes se atribuyen la propiedad de las mismas. En definitiva, a través de una fundamentación muy bien referenciada, se llega a la conclusión de que las tierras eran originarias de las comunidades de modo tal que ningún título podría prevalecer sobre, al menos la cantidad necesaria para que ese grupo lleve a cabo un desarrollo humano tal y como lo prevén las constituciones provinciales y nacionales en cláusulas respectivas. Además se hacen consideraciones vinculadas con la sustentabilidad de esas tierras en función al no cumplimiento de las cláusulas de los pueblos aborígenes.

Estos tres casos, tres decisiones de la justicia provincial, están demostrando atisbos de tratar, desde algunos de los poderes, el judicial en este caso, de solucionar estos problemas.

Espero que esta visión del marco jurídico les provea elementos a personas tan comprometidas como ustedes para tratar de defender algo tan importante como es el futuro sustentable de nuestro país. Muchas gracias.

### Espacio de preguntas:

- Si un juez de Primera Instancia ordena un estudio de impacto ambiental ante fumigaciones con herbicidas que presuntamente afectó el ecosistema y la Cámara de Apelaciones no se expide sobre la cuestión y declara abstracta la cuestión ¿La sentencia de la Cámara es nula?

**Dr. D. Sabsay:** Es muy difícil responder sin conocer las circunstancias del caso, uno tendería a pensar como demasiado viciada la cuestión. Habría que ver como está planteado el amparo y cabría presentar la cuestión como daño ambiental colectivo. Habría que revisar el caso.

- Si los resultados de las audiencias públicas son vinculantes, por ejemplo, si la población se pronuncia contra un proyecto minero en su territorio, ¿entonces no se realiza? ¿Es posible que cuando el Estado no ha realizado la debida audiencia pública, que la población reclame posteriormente al inicio de un proyecto al hacer la consulta, resultando en la cancelación de la licencia si la población se manifiesta en contra?

**Dr. D. Sabsay:** No son vinculantes los efectos de Audiencia Pública, es un fenómeno de consulta, por eso es muy importante que se lleven a cabo con una reglamentación muy precisa. Se reconocen dos aspectos como semivinculantes: en primer lugar la obligatoriedad de la Audiencia Pública para tomar una decisión y si la Audiencia Pública no se hace el acto va a ser nulo sin obstante no haberla hecho igual se toma. El segundo aspecto tiene que ver con si sus consideraciones son contrarias a que se lleve a cabo el acto, el decisor debe fundamentar razonablemente porque se aparta de esas recomendaciones. Pero no es que sustituye la decisión del decisor.

- ¿Cómo acceder a audiencia pública, que no sea solo por ejemplo en relación a “grandes obras”; sino para una mayor amplitud de problemas cotidianos que ya suceden?

**Dr. D. Sabsay:** Esto requiere de reglamentación y generalmente es en el nivel municipal donde mejor se reglamentan. Además estas audiencias deben ser obligatorias en un montón de materias, pero me parece importante que a su vez por un mínimo de firmas los habitantes de un lugar puedan exigir la realización de la audiencia pública para ciertas decisiones concretas. En muchos municipios de la ciudad de Buenos Aires se reconoce al 0,5% de las firmas la posibilidad de tornar obligatoria la Audiencia Pública en un acto donde no está prevista su obligatoriedad.

- La participación ciudadana lleva a la propuesta de leyes, pero luego debe dar seguimiento para que se reglamente...y luego controlar para que se cumplan... esto lleva a la formación de un “estado paralelo” ¿cuáles son los pros y contras de esto?

**Dr. D. Sabsay:** No creo que sea un estado paralelo, porque todos somos el estado, el estado esta compuesto por elementos dados desde la población, gobierno y territorio. Por lo tanto no es algo



paralelo, es el estado mismo. Lo que se produce es una relación distinta en el acto de gobernar, donde hay mayor control, se suscitan propuestas desde la sociedad, la participación trasciende el acto electoral, donde exige de la formación de organizaciones de la sociedad civil que muchas veces se convierten en portavoces y organismos de contralor. Pero no es un estado paralelo, sino involucrarse en la toma de decisiones que apuntan al bien común e individual, un activismo cívico.

- *¿Existen otros mecanismos de participación ciudadana en los procesos de adopción de decisiones además de las audiencias públicas?*

**Dr. D. Sabsay:** Si, existen la posibilidad de consultas vinculantes o no vinculantes pero llevan a un proceso electoral, los fenómenos de co-gestión o de gestión participada, en el cual una parte importante de la administración está en manos de organizaciones no gubernamentales, se da también en cuestiones de tipo social, ejemplo: la administración de comedores u hospitales, existen los consejos asesores que a su vez pueden tener iniciativas para la toma de determinadas decisiones. Existe la representación de la sociedad en determinado tipo de entes, por ejemplo la Constitución Nacional prevé en el artículo 42 que en la conformación de los entes reguladores de servicios tienen que estar presentes organizaciones de usuarios y consumidores. Desgraciadamente es una inconstitucionalidad por omisión, porque no se cumple.

- *Es lamentable que existiendo tanta legislación y cierta jurisprudencia existan tantos atropellos e incumplimientos a la ley. ¿qué opina sobre las causas de éstos incumplimientos? ¿por donde avanzar y qué estrategias seguir?*

**Dr. D. Sabsay:** Esto es para una charla completa. Lo que si puedo decir que gracias al principio precautorio de la ley 25.675 se han tomado una serie de decisiones muy positivas. En las decisiones de Chaco y Entre Ríos expresamente se invoca a éste principio. En otras decisiones, invocando el principio precautorio, se exigió que se cumpliera con la ley de protección de la pesca logrando que la policía ambiental este presente en todos los barcos donde se realiza la pesca, captura y faena de ejemplares ictícolas.

Por donde empezar depende de donde uno se ubique, en donde quiere actuar para permitir que esto exista, que haya políticas públicas en la materia. Desgraciadamente, esto se ve poco desde las autoridades, salvo cerca de las elecciones o cuando un tema toma relevancia pública. Por ejemplo, el caso de las papeleras. Fíjense que el mismo gobernador que el año pasado dejó sin efecto la emergencia ambiental para el desmonte sin que en el ínterin se hubiesen dictado documentos necesarios para llevar evaluación de impacto, etc., hoy es el gran ambientalista que exige que se cumpla con el estatuto del río Uruguay.

**Dr. D. Sabsay:** Un comentario sobre las papeleras del río Uruguay.

Este es un caso testigo, donde hay culpas compartidas, puesto que hay un tratado de 1975 que regula el río Uruguay entre Argentina y Uruguay que tiene cláusulas expresas sobre el modo como las partes deben consultarse frente a todo emprendimiento que pueda modificar la navegación, el sistema del río y el ambiente. Frente a esto nada se hizo. La Comisión Administradora del Río Uruguay que debió haberse reunido antes de que se empezara a planificar la decisión, para organizar una evaluación de impacto ambiental que debe cumplir con el protocolo del MERCOSUR como las dos convenciones internacionales sobre ríos transfronterizos y nada se hizo. Nos encontramos con un río de pequeño caudal donde se van a instalar, con muy poca distancia, empresas de una magnitud desconocida en la región sudamericana, en donde se van a aplicar criterios de prevención ambiental que en Europa a partir del 2007 no se pueden aplicar más. Una de las empresas, la española, tiene graves antecedentes nefastos y condenas en Europa por haber impactado negativamente sobre el ambiente y la salud, al destruir moluscos y mariscos por la falta de incumplimiento de normas.

Así que es un tema testigo grave, pero que saltó gracias a la participación ciudadana, ya que desde el Ejecutivo se le había dado el visto bueno de la Cancillería, está documentado, porque entraba en el acuerdo entre Tabaré Vázquez y Kirchner. Algunos dicen que las empresas, tanto la finlandesa como la española financiaron la última campaña del gobierno si bien es cierto que se planificó con el



gobierno anterior, con el de Batlle.

- *¿Cómo aparece la Ley General del Ambiente en el plano provincial? ¿Está reglamentada en todas las provincias? ¿Qué rol le cabe el gobierno nacional cuando las provincias no cumplen con los presupuestos mínimos y con el control sobre los recursos?*

**Dr. D. Sabsay:** Los estados provinciales no deben hacer nada porque es como cualquier ley nacional, se cumple o no. En casos de incumplimiento debe ocurrir como con cualquier norma que no se cumple, debe surgir desde la misma comunidad y desde las autoridades provinciales el reclamo, lo que pasa es que hay muchas disposiciones de la Ley General del Ambiente que necesitan de reglamentaciones específicas y sobre todo de políticas públicas para ponerlas en marcha y desde acá debe surgir un activismo cívico.

- *En algunas provincias la Secretaría de Estado del Ambiente aprueba cualquier desmonte sin evaluación de impacto ambiental, sin audiencia pública, sin ordenamiento ambiental, etc., etc. ¿qué hacer con los cientos de desmontes que se hacen permanentemente?*

En algunos casos el accionar de la comunidad impide que los decretos se apliquen, es difícil pasar una receta porque eso se resuelve en el marco provincial y desde la comunidad de donde surge el reclamo. Lo que hacemos desde la Fundación es recibir abogados que vienen de otras organizaciones a fines de ver como nosotros trabajamos con los litigios que nosotros hacemos. Por eso es muy difícil hablar de un formato estándar, pasar una receta porque cada uno debe tener la habilidad de visualizar los rasgos socioculturales y comunitarios a fines de definir el camino y la estrategia a seguir.

- *Un poseedor veinteñal que realiza denuncias policiales en contra del titular registral por corte indiscriminado de madera y no obtiene respuestas, ¿cuál es la vía judicial al respecto en ése caso? siendo varios poseedores ¿sería el amparo colectivo?*

**Dr. D. Sabsay:** Sin ninguna duda no es esencial el hecho de que sea propietario, alcanza con que sea habitante para que le corresponda una porción del interés difuso, el derecho a un ambiente sano si efectivamente se da una tala indiscriminada y se lo hace en violación al marco jurídico que vimos más las normas específicas del lugar sea municipales, provinciales. Creo que es un procedimiento adecuado. En la Provincia del Chaco es más amplia, tienen un amparo que es una acción popular, toda persona puede hacerlo.

- *En el último caso, el de Río Negro, cuales fueron los elementos de prueba que avalaron a los dueños originarios diferenciándose esta situación de la cuestión laboral.*

**Dr. D. Sabsay:** En primer lugar, se pudo demostrar que esos individuos integraban una comunidad que ocupaba milenariamente esos territorios. En segundo lugar, el juez ponderó por encima de los elementos del derecho privados que da la titularidad la protección de ciertos intereses difusos, lo cual se da todo lo que está inmanente a la calidad de vida, el aspecto reparatorio, la restitución de las tierras. Es un caso al que le podría dedicar horas, además se demostró que ese terreno integraba una zona de reserva indígena calificado por la ley provincial años antes por el gobierno.

- *El estudio de impacto ambiental siempre es obligatorio ante un presunto daño al ecosistema o puede ser reemplazado por simples informes técnicos del gobierno.*

**Dr. D. Sabsay:** En aquellos casos que por la posibilidad de acaecimiento de daño ambiental de conformidad con los principios de la ley, se impone un procedimiento de impacto ambiental, es obligatorio. No puede ser sustituido por ningún otro procedimiento que precisamente es la trampa que se hace. Esto lo discutíamos en Salta con los mineros quienes sostienen que la LMA cuando exige la audiencia pública en procedimientos de evaluación de impacto ambiental eso es más para nación que a nivel provincial, eso se puede sustituir por otro tipo de procedimientos, y esto no es así.

- *Si un estado provincial comete arbitrariedades en el manejo de sus recursos naturales, ¿Se puede*



*obligar la intervención del estado Nacional, únicamente se llega por la vía judicial o existe otra vía? ¿cuál?*

**Dr. D. Sabsay:** Habría que ver que se considera por arbitrario. Si por intervención se considera el artículo 6 de la Constitución, la intervención federal, por supuesto que esta no es una causal, ya que las causales son bien precisas. Si en cambio se piensa como modalidad de reparar el daño que se está cometiendo habría que ver si la magnitud del daño habilita a la jurisdicción federal, pero en principio es una cuestión local.

*- ¿Cuál es el procedimiento para declarar en un área la emergencia ambiental?*

**Dr. D. Sabsay:** Es una cosa sumamente fáctica, dependerá de las características concretas que se dan en cada lugar. Es decir, la situación de excepcionalidad en cuanto a los riesgos de destrucción de recursos, de desertificación, el avance de los mismos y la inexistencia de medida necesarias para paliarlos, los que en una proporcionalidad lleven a hacer una moratoria hasta que se elaboren los instrumentos que impidan la destrucción total del ecosistema.

*- Para exigir una audiencia pública ¿a quien hay que presentar la solicitud? ¿es una solicitud o que forma legal tiene? ¿cuáles son los pasos operativos?*

**Dr. D. Sabsay:** Depende en cada caso, es decir, las Audiencias Públicas pueden tener distinto nivel de gobierno, dependerá de si es reglamentación nacional, provincial, internacional, municipal, o propia de la reglamentación de un determinado servicio público y obra, no hay un régimen único. Está muy ligado al lugar donde se va a llevar a cabo.



**Dra. MABEL MATHIEU DE LLINÁS**

*Ex Miembro del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Santiago del Estero*

### **“El Derecho a la Tierra, Posibilidades y Limitaciones”**

Agradezco enormemente esta invitación a participar de estas jornadas, es un orgullo para mí estar y compartir con ustedes este espacio de reflexión sobre el derecho a la tierra de los campesinos. Simplemente vengo como una abogada que ha fatigado durante muchísimos años los pasillos de tribunales intentando que una justicia, a la que yo califico como conservadora y hasta diría frívola reconozca los derechos legítimos de tantas familias de campesinos de Santiago del Estero.

Desde el enunciado mismo del programa y el tema que me han propuesto que exponga, está indicando que el interés de este foro es el tratamiento del derecho de propiedad del punto de vista del sector campesino y tratado como un derecho diferencial.

En tal sentido un punto de partida estaría dado por la consideración de los orígenes de la propiedad para lo cual debemos remontarnos a los albores de la humanidad y a una serie de posturas filosóficas políticas y económicas que desde algún lugar interesado han tratado de justificarlo para favorecer a algún sector tentador de poder y a quienes desde las antípodas han cuestionado sus alcances y hasta su legitimidad,

El derecho de propiedad a través de la humanidad ha adquirido tres formas:

- la propiedad colectiva
- la propiedad familiar y
- la propiedad individual



Las cuales se fueron combinando, prevaleciendo unas sobre otras y también se han estructurado de distintas maneras según las geografías y momentos históricos; por ejemplo en el hogar antiguo prevalecía la propiedad colectiva que luego evoluciona hasta la propiedad familiar. Así la pater family ejercía un poder absoluto, la ley de las 12 tablas consagraría la propiedad individual, dicho sea de paso, la mayor parte de la doctrina considera que la ley de las 12 tablas es el antecedente más remoto del derecho de prescripción. Vale aclarar que el derecho romano tenía dos niveles de limitación, de restricción, dado por el derecho de los pares, de los iguales y el derecho superior de la comunidad. Esto es muy importante porque este derecho ha tenido mucha trascendencia en el mundo civilizado y en las legislaciones que lo han tenido como antecedente, se recoge este derecho con estas restricciones, por caso, el derecho español y luego el derecho patrio.

En la Edad media, la propiedad se concentra en los señores feudales que mediante el vasallaje de los ciervos de la gleba explotan la tierra, lo cual fue generando movimientos de protesta en demanda de reivindicaciones que luego de procesos de lucha, desembocan en la revolución francesa en 1789 en donde los revolucionarios con un criterio igualitario consagraron el derecho de propiedad al que dotaron con carácter de atributo sobre la cosa sin limitaciones. Al mismo tiempo esto generó disconformidad, descontento expresados a través de distintas doctrinas como el socialismo utópico, el socialismo científico o marxismo que prácticamente proponen la abolición del derecho de propiedad. Al influjo de estas doctrinas subsidiarias de la idea que la propiedad debía cumplir una función social, se generan movimientos legislativos que se plasman en lo que se llamó constitucionalismo social consagrado en las constituciones, por ejemplo de Méjico de 1917, de Beimar 1919, en donde se enuncia el principio que la propiedad obliga.

Con la revolución rusa en 1917 se sustituye el régimen zarista por la República Socialista Federativa de los Soviet, con lo cual hay todo un ordenamiento social y económico sobre la base de la apropiación de los medios de producción. Por medio de la colectividad, se adopta la forma cooperativa a través de los kibutz o de los coljobs.

El estado en la constitución de 1923 reconoce tres formas de propiedad: estatal, cooperativa y la de propiedad personal. En Israel también hay algún tipo de propiedad colectiva con los kibutz que son asociaciones libres de familia a las cuales el estado les acuerda en locación por un tiempo indeterminado, parcelas de tierra para que exploten a un precio simbólico. La Iglesia Católica, a través de sus encíclicas papales, la Rerum Novarum y la Populorum Progressio, reivindican para el derecho de propiedad el carácter de derecho natural, advirtiendo que el destino común de las cosas que Dios puso sobre la tierra para el uso de todos los hombres y de todos los pueblos, conforma un principio de justicia no exento de caridad. El documento de Puebla de 1979, expresa que la propiedad privada está grabada por una hipoteca social.

Estas doctrinas descriptivas del derecho de propiedad con el advenimiento o la caída del muro de Berlín se sacrifican en el altar del mercado de libre competencia.

Este raconto hecho sobre el derecho de propiedad es al solo efecto de ilustrar que no ha permanecido inalterado a través del tiempo y que los cambios se produjeron como consecuencia de los distintos poderes sectoriales imponiéndose a través de la historia y de las restricciones que las clases oprimidas fueron logrando conquistar.

En América Latina el derecho de propiedad evoluciona desde la propiedad comunitaria de los pueblos originarios, pasando por la legislación que impone el conquistador, el derecho español que a través de las partidas de Alfonso el Sabio habían recogido el derecho español con todas las restricciones antes mencionadas.

Con la Revolución de Mayo y la intervención del gobierno patrio, el derecho español no caduca en forma inmediata hasta que nuestros gobiernos se van dando su propia legislación.

La constitución de 1853 recoge la doctrina liberal de las constituciones del siglo XIX y consagra un derecho de propiedad absoluto de señorío sobre la cosa. Enuncia en tres artículos el derecho de propiedad:



Artículo 14 que reconoce que el derecho de propiedad es un derecho subjetivo de todos los habitantes  
Artículo 17 le asigna carácter inviolable y  
Artículo 20 reconoce el derecho de los extranjeros de usar adquirir y enajenar bienes raíces.

En 1949 la constitución consagra la función social de la propiedad porque recoge la doctrina social de la iglesia y todo lo que fue el constitucionalismo social. Esta constitución es derogada en 1957, en donde se restaura con el agregado del artículo 14 bis que recoge los derechos sociales. En 1994 la constitución es reformada y se consigna que el congreso debe reconocer, garantizar la propiedad comunitaria de los pueblos originarios sobre el territorio que tradicionalmente ocupaban. Asimismo el código civil recogería la doctrina clásica del derecho de propiedad y consagrando en el artículo 2506 al dominio, como el derecho en virtud del cual una persona puede someter la cosa a su voluntad y acción, inclusive el artículo 2513 facultaba al dueño a degradar, desnaturalizar y hasta destruir la propiedad.

Paradójicamente es un gobierno de facto en 1968 con la ley 17.711, el que modifica y restringe este concepto, estableciéndose que la propiedad debe usarse conforme a un orden regular.

Básicamente desde 1853 hasta hoy, salvo estas modificaciones comentadas, nuestra legislación ha mantenido el concepto de la propiedad como un derecho de jerarquía superior y absoluto que fue modificándose a través de la jurisprudencia, que concibe e interpreta que esta normativa no debe aplicarse con carácter absoluto sino, conforme al principio de racionalidad que establece la constitución nacional.

Mientras que en otras legislaciones se lograron marcos legales adecuados a las reivindicaciones de los campesinos, en nuestra legislación no tenemos un reconocimiento de la propiedad rural como un derecho fundamental, básico, esto es una deuda histórica que tiene el país para el sector rural que trabaja la tierra. El latifundio improductivo en nuestro país, cuyos orígenes datan de la época de la colonia donde se otorgaban tierras a españoles que intervinieron en la conquista para que las exploten a través de las encomiendas de los indios y la mano de obra esclava. Con el advenimiento de los gobiernos patrios esto tampoco se corrigió, por el contrario, grandes extensiones de tierra fueron acaparadas y anexadas, a través de las incorrectamente llamadas campañas del desierto, para ser entregadas a la incipiente oligarquía terrateniente de nuestro país lo cual se vio reforzado por la mala aplicación de la ley de enfiteusis y la venta pública.

El latifundio improductivo es una de las trabas fundamentales en nuestro país para su desarrollo y no podemos hablar de desarrollo auténtico, económico y social en un marco de equidad sin superar esta traba que constituye el latifundio sobre todo teniendo en cuenta que nuestro país cuenta con grandes extensiones de tierra cuya apropiación están concentradas en pocas manos. Por mas reconocimiento que hagamos de el derecho a la tierra como derecho natural, no podemos soslayar que es un derecho más natural para unos que para otros y al ser un bien escaso tiene una apropiación de sectores privilegiados. De modo tal que entendemos que esta deuda histórica se podrá superar cuando exista una consagración legislativa del derecho a la propiedad rural de los campesinos, que se vincule a un derecho superior y humano. No como el derecho genérico de propiedad, sino específico, que reconozca tanto a campesinos como a los pueblos originarios este derecho, vinculado a la dignidad, a la vida. Es decir dentro del plexo normativo colocado en la cúspide, como un derecho con restringibilidad mínima, estamos hablando de un derecho que tiene que ver con la subsistencia de las comunidades que viven basándose en la explotación directa de la tierra.

En el derecho internacional el derecho a la propiedad se reconoce, tanto en forma explícita como implícita, reconociendo inclusive la existencia de los pueblos y en ella se agrega el derecho a la manutención, a la alimentación, a la educación en la carta de Derechos Humanos y de los pueblos africanos de 1981 que se aplica en 1986. Estos derechos también son reconocidos a través de la declaración de las Naciones Unidas, en las cartas de 1969 por el desarrollo y progreso en donde se fija como objetivo para lograr ésto el fomento de la agricultura mediante reformas agrarias democráticas.

Muchos sectores empiezan a temblar cuando hablamos de reforma agraria pero es una temática que



debe ser puesta en el debate social. La Constitución de Paraguay en el artículo 114 fija como objetivo la reforma agraria y además dice que el objetivo de dicha reforma crea bienestar de la población rural, entendiéndose por tal, la inserción de los campesinos en la economía de la nación para lo cual se proponen la distribución justa y equitativa de la tierra y de la tenencia de la misma.

Una propuesta de máxima para que se reconozcan los derechos de los campesinos a la tierra, es la consagración constitucional de este derecho operativizado a través de un plan de reforma agraria; y de mínima aspiramos y apelamos a la voluntad de nuestros legisladores quienes deben propiciar la reforma del código civil. Puesto que el mismo, reconoce por el abandono de la propiedad, o sea, por la propiedad improductiva, la posibilidad de apropiación de los particulares a través del juicio de prescripción. Consideramos que es muy importante que la tierra que se encuentra abandonada pueda revertirse en el dominio del estado, por eso estamos pensando en la reversión por abandono de propiedad para que esta vuelva al estado y que éste, mediante planes de colonización pueda implementar mecanismos de distribución justa. También consideramos que en los tiempos que corren, en una economía dinámica no podemos mantener durante tantos años, 20 años, el estado de incertidumbre sobre la situación dominial del inmueble. Justamente la ley 17.711, redujo el plazo de prescripción de treinta a veinte años. Realmente puede ser como máximo diez años que se requieran para dar una estabilidad definitiva. Es importante que se establezca la presunción legal de que quien evidencia a través de los actos posesorios que enuncia el artículo 2384 del Código Civil, esto es la cultura, percepción de los frutos, la realización de obras, mejoras, deslindes; evidencie que quien los realiza tiene ánimo de poseedor. Esto puede parecer una simplicidad pero en el juicio resulta muy difícil probar un elemento subjetivo. Para poder prescribir, la ley enuncia dos elementos, el hábeas, que se expresa a través de estos hechos que mencioné y el ánimo ¿cómo demostramos el ánimo? ¿cómo demostramos que no estamos en presencia de una posesión y no una tenencia que sí tendría obligación de devolver?. Entonces si se establece esa presunción legal, la ventaja que tendrían los campesinos es que quien deba probar que el campesino no está poseyendo con *ánimus domini* es el reivindicante, en tanto pretende desposeerlo, quien tenga que probar que en realidad este señor está poseyendo con la intención de devolver y no de apropiarse de la tierra que está ocupando desde tiempos inmemoriales. Estas son algunas ideas para disparar el debate sobre este tema y fundamentalmente para expresar que estas modificaciones legislativas tienen que ser parte de las demandas de quienes luchamos por consolidar la situación del campesinado en sus tierras.

Mientras planteamos estas posibilidades de mejoras legislativas, en el campo, hoy se dan situaciones que hacen peligrar la estabilidad de las poblaciones campesinas porque día a día se están verificando operaciones inmobiliarias que tienen por objetivo la transferencia de inmuebles con ocupantes y la amenaza de despojo es permanente. El campesinado tiene herramientas para hacer frente a esto. En la historia, y en lo que yo más conozco que es Santiago del Estero, se recuerdan muchos desalojos muy violentos donde entran los titulares registrales con topadoras, queman ranchos y los campesinos mansamente aceptaban esta situación. Hay historias de poblaciones campesinas que se iban desplazando de un campo a otro perdiendo prácticamente todo, sin abogados que los defendiera, sin acceso a la justicia y estas situaciones que aún hoy todavía se dan, podemos decir que han mermado porque los campesinos están más concientes de sus derechos, conocen mejor los canales de protesta y a partir de la década del 80, en Santiago del Estero, se han ido dando formas de asociaciones representativas mediante las cuales plantean sus reivindicaciones. Este cambio ha operado favorablemente en tanto permitió a los campesinos la toma de conciencia de que son sujetos de derecho. En nuestra experiencia contamos casos, no solo en los que el campesino está defendiendo su derecho a la tierra, sino que han incorporado demandas de ciudadanos que están rompiendo ese sentimiento de que las cosas que le pasan, le pasan por la fatalidad y además están reconociendo quienes son los autores de esta situación. Hace unos años, mas de cien campesinos de la zona rural de Añatuya interpusieron exitosamente una demanda contra la multinacional Bunge y Börn, en donde reclamaban, porque habían adquirido a través de la Comisión Central Campesina que los representaba 10.000 kg. de semillas de algodón que tenían garantizado poder germinativo y las mismas no prosperaron. Los campesinos se dieron cuenta que esto no era producto de la fatalidad y ellos defendieron sus derechos como consumidores. Luego de bastante tiempo tuvieron una sentencia favorable, en donde no solo se les reconoció el derecho material sino también el derecho al resarcimiento del daño moral por un incumplimiento contractual.





También en la zona de Añatuya, entre las rutas 92 y 34; cincuenta familias han interpuesto una demanda contra el estado provincial, responsabilizándolo por los daños que sufrieron a consecuencia de las inundaciones identificando como responsables a las autoridades de recursos hídrico que no realizaron las obras de mantenimiento del sistema hídrico del río Salado y además se habían obturado alcantarillas de la ruta 92 para desplazar las aguas hacia las posesiones de los campesinos y preservar el sembradío de algodón de un terrateniente de la zona.

Esto muestra un cambio en el posicionamiento de los campesinos, aunque siguen siendo objetos de permanentes abusos. Para contrarrestar estos abusos hay que asegurar que funcionen dos pilares fundamentales: la educación y garantizar el acceso a la justicia como primordiales para garantizar el acceso a la tierra.

La educación en nuestras escuelas rurales no enseña la legislación que favorece al sector rural y que permite el acceso a la tierra, básicamente, las currículas escolares deberían tener esta materia insoslayablemente. También consideramos que a través de tantos planes de la nación y de las provincias, deberían planificar programas en los que participen comunicadores sociales para que informen a las comunidades campesinas cuáles son sus derechos. Para que, ante las fuerzas policiales que generalmente actúan como policías bravas al servicio de un terrateniente de la zona; estén informados que el derecho de propiedad, de dominio, no solo consta de un elemento que es el título, sino que también existe otro elemento que es la posesión, y cuando estas dos cosas están separadas, tanto merece el amparo el que lleva el título como el que lleva la posesión, con el agravante que el que tiene la posesión, debería estar privilegiado porque es el que está produciendo la tierra. Esto ha dado lugar a que los terratenientes utilicen a la policía y la justicia para obtener desalojos mediante denuncias por usurpación, con lo cual de alguna manera se está criminalizando la posesión.

Estas cuestiones escapan de la órbita del derecho penal y deben ser tratadas en sede civil. Hemos logrado algún fallo judicial en el cual los jueces del crimen han declarado su incompetencia pasando las actuaciones a la justicia civil.

También consideramos que para asegurar el acceso a la justicia justamente el deber o derecho que consagra la constitución nacional como todas las constituciones provinciales de garantizar el acceso a la justicia, no sea meramente declarativo, sino que esto se concrete efectivamente.

Los códigos de procedimientos de todas las provincias y de la nación también tienen un instituto que se llama beneficio de litigar sin gastos, mediante el cual, las personas que carecen de medios suficientes para costearse los juicios, pueden iniciar procedimiento y acceder a la justicia. En la realidad lo único que se consigue es que no se obligue a pagar la tasa de justicia inicial para el juicio. Y resulta ser que se quiebra la igualdad de las partes en el proceso, porque el campesino que no esté acompañado por alguna organización que le pueda ayudar en algo al financiamiento, no obtiene de la justicia la provisión de la suma de dinero que puedan financiar este procedimiento. Esto es muy importante y hay que plantearlo porque los poderes judiciales, normalmente son muy distraídos, y evitan reconocer que existan partidas judiciales presupuestarias especiales para que se costee realmente y sea operativo el acceso al derecho. Vinculado con esto está el tema de la provisión gratuita de los planos de prescripción que es el inconveniente más importante que tienen las comunidades campesinas para acceder a la titularización de sus tierras. No sé si van advirtiendo que es todo muy simple, solamente falta voluntad política y decisión de hacerlo.

Nos parece importante que los campesinos tengan asesoramiento legal, la asesoría legal para pobres se hace generalmente a través de los Defensores de pobres y ausentes, aunque generalmente los que están más ausentes son los defensores.... Son pocos, en Santiago del Estero había siete defensores oficiales para toda la provincia, provincia campeona en pobreza que atendían todas las materias y en todas las instancias; entonces, ¿qué hacía ese defensor? Estampaba una firma y ese juicio que realmente era unilateral porque sólo tenía el defensor del terrateniente y no tenía quien defienda los intereses de los campesinos. Hoy, afortunadamente Santiago ha duplicado el número de defensorías.



Es muy importante en la selección de jueces de paz no letrados o jueces con jurisdicción en la campaña, establecer procedimientos que garanticen idoneidad y además que los elegidos tengan compromiso con los derechos humanos y con la comunidad. Esto tampoco es difícil de lograrlo, simplemente pidiendo la participación de las fuerzas vivas de cada lugar en donde estos jueces de paz van a funcionar, se podría superar porque sino resulta que los jueces terminan siendo operativos a este sistema de despojo de los campesinos. No quiero cansarlos pero sepan que las posibilidades son muchas y nos toca pelearlas a todos nosotros.

En este camino, imprescindiblemente deben transitar las comunidades campesinas organizadas hasta que reivindiquen su derecho constitucional de reconocimiento a la propiedad rural. Mientras tanto tienen instrumentos legales que pueden utilizar, no solo para evitar el despojo de sus tierras, defender sus posesiones, sino que también pueden iniciar sus juicios de prescripción para titularizar y regularizar su situación dominial.

Para obtener el título de propiedad, los campesinos pueden iniciar el juicio de prescripción que se puede hacer como acción o interponer como defensa cuando ha habido un juicio de reivindicación. La prescripción es un modo de adquirir el dominio exactamente como cualquier otro, con esto no estamos descubriendo la pólvora, de hecho, la prescripción es mas vieja que la pólvora.

Pero los juicios de prescripción interpuestos por los campesinos pobres, son vistos por nuestros jueces con desconfianza. El juicio de prescripción cuando se interpone como acción, reúne ciertos requisitos que los establece el artículo 24 de la ley 14569. Esta norma establece que el juicio es contradictorio, que debe interponerse contra el titular de dominio y que debe acompañarse el plano de prescripción. Admite además la inclusión en el procedimiento de todo tipo de prueba pero hace la salvedad de que el fallo no debe basarse tan solo en la prueba testimonial. Es decir, se está exigiendo una prueba de tipo compleja donde sí tiene importancia la testimonial pero además hay que producir otras pruebas, documentales, inspecciones oculares, etc.

Este juicio de prescripción culmina con un fallo que no es constitutivo de derecho porque en realidad el derecho es anterior. Es decir lo que está reconociendo el juez es que, se han verificado las condiciones que el código establece para aquel que es dueño de la tierra porque es un poseedor de 20 años que ha tenido su posesión en forma pública, pacífica, continua e ininterrumpida, ya es dueño y va a obtener un título que hace que la inscripción anterior se cancele.

El juicio de prescripción es un juicio declarativo de derechos. Las acciones que además tiene el poseedor en defensa de sus derechos, y aquí hablamos de cuando hace valer su derecho para obtener el título, pero además de aquellas acciones por las que el poseedor sí puede resistir la acción de estos compradores que compran tierras con ocupantes y a veces acuden a acciones de tipo directo y violentas, hablamos de quema de cerco, ranchos. Estas acciones directas pueden ser resistidas por la fuerza por parte del campesinado, y esto es importante que los campesinos conozcan porque el artículo 2470 del código civil los faculta para que puedan oponerse a la fuerza del que viene a despojarlos, con fuerza suficiente el campesino se puede oponer a ese despojo e inclusive de forma inmediata recuperar de aquello que ha sido desposeído. Hay que insistir en esto debido a que el campesino está solo cuando viene la topadora y esto es terrible de enfrentar solitariamente, máxime teniendo en cuenta la mansedumbre del campesino. En cambio, cuando los campesinos están organizados suelen recurrir a la ayuda de la comunidad frenando el avance de la topadora y a veces, esta forma de aparecer tan violenta genera mucho temor. Entonces hay que insistir mucho en que ellos si pueden legalmente resistirse a esa fuerza con una fuerza suficiente para evitar el despojo.

También pueden los campesinos, además de estas formas directas, recurrir a acciones judiciales. Esto es las acciones posesorias, las negatorias, cuando es turbada la posesión; y también pueden acudir a los interdictos posesorios, que son procedimiento sumarios que tienen por objeto evitar la justicia a mano propia y que son de distintas naturaleza: son interdictos posesorios de recuperar la posesión cuando se la ha perdido o de mantenimiento cuando hay amenazas.

A veces las posesiones de los campesinos son de una parte del inmueble, no de todo, y empieza a aparecer la topadora por un extremo y ya el campesino puede aventurar que lo próximo es que lleguen



a su posesión y en esos casos inmediatamente puede interponer estos interdictos frente a la amenaza para evitar el despojo.

Ahora bien, los terratenientes no siempre acuden a estas acciones directas sino que a veces recurren a métodos más sutiles para conformar pruebas o hacer firmar documentos que luego son usados en perjuicio de los intereses de los campesinos. Recuerdo un caso, que afortunadamente terminó con un final feliz, en donde el abogado de "los dueños de la tierra", junta a toda la comunidad y les dice que viene con un mensaje del propietario que les quiere dar tierras. Los invita a comer un asadito y a tomar unos vinos y al final con copas demás, les dice que él tiene que llevar una prueba de que había estado con ellos y que les había hecho esta propuesta; por lo que les hace firmar un papel que es nada menos que un convenio de desalojo. Los que somos abogados sabemos lo difícil que es superar ese tipo de pruebas.

El otro camino que suelen iniciar los terratenientes es las diligencias previas o pruebas anticipadas. Las diligencias previas son procedimiento por los cuales el que vaya a reivindicar la propiedad puede interrogar al que está ocupando el campo; en qué carácter lo hace? se notifica por cédula y dentro de un plazo determinado tienen que contestar el interrogatorio.

Nuestra experiencia nos dice que, normalmente los jueces, que están tan preocupados por la economía procesal directamente autorizan al oficial notificador que interroga a los campesinos, total no necesitan asesoramiento.

Los campesinos, cuando llega la autoridad empiezan a temblar porque saben que algo les van a querer sacar, y como les causa miedo se prestan a los interrogatorios. El resultado es que contestan cosas o usan expresiones que, posteriormente en los juzgados, son valoradas desde el lenguaje urbano descuidando que el lenguaje del campesino no es el mismo que el habitante de la city y estos interrogatorios que no expresan el *animus domini*, después se vuelven en contra de sus derechos.

El caso más grave que recuerdo es un caso en que el oficial de justicia con el abogado de la parte actora, visita junto con la policía, a once familias campesinas, a los cuales se les interrogó en qué carácter ocupan.

Todos los campesinos a pesar de vivir a distancias importantes todos contestaron igual, que eran intrusos conforme lo determina la ley. Tal reconocimiento fue visto por la justicia como una forma en la cual el campesino asumía la obligación de devolver, porque reconocía en otro que era el titular del dominio y que por lo tanto ellos eran simplemente intrusos.

También se recurre a pruebas anticipadas, dentro de la cual la forma más usada es la inspección ocular, que es una prueba facultativa dentro de un juicio ordinario, o sea que una vez que el juez evalúa, porque se han producido todas las pruebas, si es o no necesario hacer esta prueba. Curiosamente se hace lugar a las pruebas anticipadas aún sin justificarse las razones de urgencia o la imposibilidad de hacerlas en la etapa que corresponde, simplemente porque se alegan razones de urgencia, se presenta un título de propiedad y los jueces hacen lugar. Pero como tienen mucho trabajo tampoco van los jueces sino los oficiales de justicia, que de pronto tienen la mirada del juez, porque es inspección judicial ocular, o sea, el juez no puede ser sustituido por otro que vea por él, pero en este caso sí; y se convierten en peritos porque se les pide a los oficiales de justicia que constaten posesiones y extensión de posesiones.

El oficial de justicia acompañado por el abogado del titular de dominio, porque como es urgente, al campesino no se le da la posibilidad de que vaya con su abogado ni puede hacerse con la presencia del defensor oficial; entonces van solos. Y allí queda de constancia que hay un rancho, que hay un pozo, que hay un cerco; y cuando este oficial de justicia se convierte en perito agrimensor, resulta ser que esta posesión tiene diez, doce hectáreas porque no ha tenido en cuenta la explotación del monte que el campesino hace, no ha tenido en cuenta que esta frente a una explotación agropecuaria de carácter extensiva donde hay animales y que por la carga animal de la zona necesita diez, doce hectáreas para poder vivir y reproducirse. Estos elementos escapan totalmente a la posibilidad de que la incumbencia del oficial público pueda ser reflejada en un acta que muy difícilmente se pueda rebatir



después en un juicio.

Cuando el campesino ha contestado dentro de su interrogatorio que es un poseedor, esto fundamentalmente se verifica cuando hay asesoramiento, acompañamiento de las comunidades campesinas, el titular de dominio puede iniciar una acción de reivindicación.

Antes de entrar en este tema quiero decirles que sobre la base de nuestra experiencia en Santiago, no estamos auspiciando de entrada la realización de juicios de prescripción. Y no lo hacemos en principio porque lo que pretendemos es, lógicamente, tener resultados favorables. Estamos frente a posesiones que son de tipo extensivas y a campo abierto y es fundamental que se consoliden las posesiones antes de enfrentar un juicio y antes de gastar en un plano de prescripción que es caro. Entonces lo primero que hacemos es consolidar las posesiones, y básicamente porque además tenemos que tener en cuenta el perfil de nuestros jueces. Nuestros jueces miran con mayor desconfianza las prescripciones auténticas, realizadas por campesinos humildes, que aquellas realizadas por los llamados "cachalotes", es decir abogados, agrimensores que van y financian algún poseedor y después se quedan con la totalidad de la tierra, pero se hacen prescripciones por grandes extensiones.

Nuestros jueces que generalmente vienen de zonas urbanas, y además de sectores acomodados, para los cuales dentro del plexo normativo de los derechos constitucionales, uno de los preferidos es el derecho de propiedad, hay que ser muy cuidadosos y tratar de que los campesinos puedan consolidar sus posesiones antes de iniciar un juicio de prescripción.

En Santiago del Estero y no sé si en otras provincias pasa lo mismo, estamos contando con un invalorable apoyo del Programa Social Agropecuario. Lo quería decir porque allí estamos trabajando en combinación porque el PSA no le exige títulos para acordar subsidios o préstamos que permite introducir mejoras en los campos. Por ejemplo ahora estamos trabajando con diecisiete familias que han cercado cinco mil hectáreas de campo con cerco de ramas, lo que me llena de orgullo, que estas familias se ocupen en hacer esta tarea tan importante, porque hay que estar ahí, conocer el monte para saber lo que es trabajar cinco mil hectáreas con cerco de ramas que tienen que estar restituyendo constantemente, porque el titular de dominio les está quemando permanentemente el cerco y permanentemente los está denunciando. Esta comunidad ya entró en un programa con el PSA, y esto es muy importante porque estamos generando antecedentes para el juicio de prescripción. Estamos hablando de que va a haber una institución pública a la cuál le podemos pedir esto de la prueba compleja la cual necesitamos para hacer un juicio exitoso, que ya vamos señalando fechas a las cuales pueden hacer referencias en un futuro.

Otra de las directivas con las que se trabajan, fundamentalmente, es con que el campesinado "no firme nada". La instrucción es que sean absolutamente mancos, porque cuando se trata de firmar, se tratan estos contratos de pastajes, de comodato y todo esto hace que se pierdan derecho.

El otro punto es que si se reciben notificaciones policiales o judiciales, se notifique de inmediato al abogado o la ONG que acompaña estos procesos. Y esto de inmediatez es muy importante porque los derechos en los juicios hay que hacerlos valer en tiempo y forma.

Como hacía una mención al perfil de los jueces, también quiero hacer una mención al perfil de los abogados que decimos defender los derechos de los campesinos y yo me aplaudo. Resulta sumamente importante la tarea política, la tarea testimonial y denuncia en los medios que hacen las organizaciones campesinas, fundamentalmente para que este tema de la tenencia de la tierra sea puesto en el debate social y para que además los campesinos logren aliados en sus luchas.

Pero el abogado tiene que atender en los casos concretos en tiempo y en forma porque sino los juicios se pierden.

Los abogados no nos podemos convertir, por no hacer la gris y anónima tarea diaria, en cómplices del despojo de los campesinos. Quería decir esto porque nosotros como los jueces somos operadores del sistema judicial y somos tan responsables unos como otros de lo que pueda pasar en el caso



concreto.

Una vez que los campesinos han respondido a las preguntas, acerca de sí son intrusos o son poseedores y han contestado que son poseedores, el titular de dominio tiene la acción de reivindicación para recuperar la tierra.

El artículo 2758 del código civil establece que la acción de reivindicación es una acción que nace del dominio y quien ha perdido la posesión, la puede recuperar, la puede reivindicar del que la posee. Para iniciar una acción de reivindicación, se requieren dos elementos: dominio y pérdida de posesión. Nuestra legislación establece que el dominio se conforma también por dos elementos: el título o escritura traslativa de dominio, debidamente inscripto en el registro de la propiedad para que sea oponible a terceros y también requiere el modo, es decir, que haya tradición en el inmueble.

Nuestro sistema sigue la doctrina del modo y del título suficiente. Esto quiere decir que para hacerse una operación que conforme un dominio perfecto, no solo tiene que haberse hecho la escritura, sino que también se tiene que haber operado la tradición que es el modo de adquirir el dominio del mismo modo que la prescripción a la que hacíamos referencia, es el mismo artículo que la menciona, uno en el inciso 4º y otro en el inciso 7º.

Además el artículo 577 nos está diciendo que sin que se haya operado la tradición no se adquiere ningún derecho real sobre la cosa. Para poder reivindicar, tiene que haber dos elementos y el código nos pide que para que sea tradición, ésta tiene que ser vacua, es decir no tiene que estar ocupado por otro.

Sucesivamente se están haciendo transferencias de dominio, de venta, con operaciones inmobiliarias con ocupantes, es decir, que no están desocupadas. Además esto se traduce en el precio de los inmuebles de modo vil, porque no se declara la compra de una propiedad, sino la compra de un juicio, cuyo objetivo es el despojo para obtener el otro ingrediente del dominio que es la posesión y que este sujeto que ha comprado no puede decir que lo ha adquirido de buena fe y lo está adquiriendo recién. De esta forma estaríamos frente a titulares aparentes de dominio porque mientras se han producido estas sucesivas transferencias, resulta ser que ya posiblemente haya habido un dueño, ya que el dueño por prescripción, no requiere que el juez diga que es dueño sino que ya está siendo dueño antes. Cuando se realiza esta operación ya ha salido del patrimonio del que está haciendo la transferencia, porque ya esa tierra tiene el dueño.

Con relación a éste tema podríamos continuar conversando e intercambiando experiencias durante todo el seminario, sin embargo considero oportuno dar lugar a las preguntas ampliatorias.

### **Espacio de Preguntas:**

*- Muchas veces los campesinos no inician juicio de prescripción por temor a los gastos y a los honorarios, especialmente los honorarios de los abogados. ¿Cómo se suelen arreglar estos temas en la práctica?*

**Dra. Mabel Llinás:** Aquí hay dos modalidades de trabajo. Por un lado están los abogados que financian los juicios de prescripción y se quedan con parte de la tierra. Es decir que el juicio de prescripción se desnaturaliza, se desnaturaliza el objetivo, porque el objetivo no es que los abogados nos quedemos con tierras, sino que la tierra quede para los campesinos. Esto es lo que se dio en llamar “cachalote” y está referido a los que “andan cachando lotes”. Son las prescripciones vanas, esas que suelen ser más exitosas que las reales, porque hay un agrimensor, hay un financista que ponen dinero y aparecen de un día para otro las mejoras.

Hay un caso muy famoso en Santiago del Estero, también en la zona de Los Jurés, donde se prescribió 7.500 hectáreas en las cuales vivían 80 familias. Los abogados "cachalotes", en este caso eran representantes de los campesinos, eso fue hasta que el Padre Roberto Quirme llegó ahí y le hizo revocar el poder a todos; aunque en este juicio los abogados se quedaron con el 40% de la tierra y con la explotación forestal de todo el campo, además de que cobraban los honorarios al titular del campo,



es la firma Mansoní, Jungla, Los Mimbres, etc., que son dueños de 135.000 hectáreas aproximadamente en Santiago del Estero. El punto tal es que esta prescripción es extremadamente irregular porque había 80 familias y prescribieron nada más que por 40, hay dos muertes entre los poseedores, justamente porque los que quedaron desplazados también tenían derechos y querían hacerlo valer contra los propios campesinos de la comunidad. Esto terminó tristemente con 2 muertes, el 40% del campo para los abogados más la totalidad de la explotación del bosque. Estos son dos modos de trabajar.

Y por otro lado están los abogados como nosotros que cobramos lo que se pueda. En mi caso personal tengo un sueldo prácticamente simbólico que me hace INCUPO y cuando gano los juicios a los terratenientes cobro, porque además me lo merezco.

*- Aquí hay una afirmación. La Secretaría de Agricultura de la Nación ha establecido para todos sus programas que es suficiente para acceder a fondos de sus proyectos la presentación de una certificación jurada de posesión por más de 20 años con 2 testigos ante el juez de paz. Sería una cosa bastante interesante. ¿La prescripción funciona en relación con tierras fiscales? ¿Contra el Estado se puede hacer juicio de prescripción veinteañal?*

**Dra. Mabel Llinás:** Sí, es absolutamente indiferente que el titular de dominio sea un particular o sea el Estado. Muchas veces los campesinos están convencidos de que donde ellos viven es fisco. No importa, sea fisco ó sea un titular particular el derecho se hace valer contra cualquiera. Por ejemplo, hace poco, se dio publicidad en todos los medios, se iba a rematar (porque después se suspendió) un campo de unas 10.000 hectáreas donde hay poblaciones, varios parajes, postas sanitarias, iglesia, que viven ahí. Ese hecho de que se hubiera hecho el remate era absolutamente indiferente, lo único que había que hacer valer por parte de los campesinos era presentarse con un papel de una carilla, más o menos, que dijera que conste en los edictos que el estado de ocupación a los fines de que el que compre no pueda alegar buena fe. Pero de cualquier manera si se hubiera hecho el remate, con esto se hizo mucho “escombro” por eso hago referencia, cuando en realidad había que hacer este trámite judicial y esos campesinos tiene que hacer valer sus derechos por otras vías no por el remate.

*- Algo relacionado con la legislación de Santiago del Estero... ¿No es contradictorio que mientras se esté tratando de que ante los abandonos de tierras por parte de los propietarios se pueda prescribir a nombre de los poseedores y/o del Estado para planes de colonización, en la provincia de Santiago del Estero la legislatura esté a punto de tratar el art. 182 bis de la Ley 6.686, el código de procedimientos, que permite a los propietarios desplazar? Preguntan si conoce usted el caso, si tiene opinión, si puede explicar un poquito esto.*

**Dra. Mabel Llinás:** El art. 182 bis es un artículo que se incorporó en el código de procedimiento civil como respuesta a la resolución de la problemática de la tierra en Santiago del Estero por parte del régimen del ex gobernador Juárez. Es decir, frente a la demanda de tierras por parte de los campesinos, el juarismo respondió a los terratenientes que plantearon esta modificación para que con la sola presentación del título, es decir, sin posibilitar una defensa en juicio, el juez tenga la facultad, aún contra cautela, de devolver los inmuebles a los denunciantes por usurpación. A todo esto, este artículo que fue suspendido por la intervención federal, en este momento se está planteando que se lo reimponga, de modo tal que será una nueva reivindicación del campesinado y de la sociedad organizada. Esperemos que así sea, que se haga escuchar en todos los foros y que este discurso, que supuestamente mira hacia los derechos de los campesinos con benevolencia, se concrete en los hechos.

*- ¿Un juez de paz letrado está facultado para realizar una inspección ocular en juicio de prescripción comunitaria, en el período de pruebas?*

**Dra. Mabel Llinás:** Me había olvidado de contestarle. Me preguntaban si los campesinos podían hacer una prescripción comunitaria. Sí, así como hay condominio hay co-posesión. Los co-poseedores pueden iniciar, es decir en forma comunitaria, una prescripción. Por supuesto el resultado va a ser que el fallo va a reconocer a las familias el derecho de propiedad y en algún momento, como no hay una norma equivalente a la propiedad comunitaria de los aborígenes que permanecen



indivisibles y sin posibilidad de ventas, en este caso cualquiera de estos nuevos condóminos ante coposeedores podría pedir la división del condominio, etc. Es todo un tema para tratar en el caso de que lográramos el reconocimiento constitucional del derecho de la propiedad rural.

Respecto a los jueces de paz... Los jueces de paz son personas que pueden hacer diligencias muy limitadas dentro de un procedimiento. Los jueces delegan en jueces de paz, a veces las inspecciones oculares. Es una absoluta barbaridad...

- *En una acción de reivindicación iniciada por un titular registral... ¿qué incidencia tiene la presentación de un título anterior a la posesión?*

**Dra. Mabel Llinás:** Esto es lo que describe el art. 2789 del código civil... es una pregunta un poco fina, digamos... Cuando se presenta un título anterior a la posesión y el poseedor no presentare título, no es un título suficiente para que se haga lugar a la acción de reivindicación porque la posesión de el que tiene la cosa al que se quiere reivindicar es anterior. Aún cuando el poseedor probare que tiene derecho a poseer, el reivindicante en realidad tiene que probar que su título es anterior a la posesión para poder reivindicar. La mayor parte de la doctrina vacía de contenido a esta norma que para nosotros sí es importante y se privilegia la norma que contiene el art. 2790 del código civil, que hace presumir, con las posesiones anteriores hasta el dominio inmanente del Estado, que siempre el que presenta un título tiene una posesión anterior, aunque esto no sea real. De todos modos, aún dentro de esta doctrina, que a mi modo de ver no es la mejor, lo lógico sería que al menos se le exija al reivindicante que pruebe que algún antecesor en el título haya tenido la posesión.

- *¿Qué sucede cuando hay escrituras mellizas, distintos dueños, y a su vez hay familias que tienen posesión que por diversas cuestiones no han iniciado un juicio de prescripción?*

**Dra. Mabel Llinás:** En Santiago del Estero es muy común que haya prescripciones truchas, matrículas dobles, y se presta a todo tipo de maniobras. Siempre que estemos hablando de títulos frente a la posesión, los títulos tienen relativa importancia. O sea, el poseedor iniciará la posesión, en todo caso, contra cualquiera y que se haga un estudio de títulos a los fines de verificar cuál es o no el válido. Pero lo que vale y lo que se hace valer en un juicio de prescripción es la posesión que se antepone, contra títulos truchos, contra titulares reales, contra el Estado... da lo mismo. El derecho de posesión tiene un reconocimiento, que además por los jueces debería tener principal recepción, por cuanto lo que vale en definitiva para la sociedad es que nosotros tengamos una tierra en producción.



**EQUIPO JURÍDICO DE ENDEPA**

**“Derecho de los Pueblos Indígenas al Territorio:  
Algunas Amenazas Actuales en Argentina”**

**Dr. EDUARDO HUALPA**

*Abogado - Equipo Jurídico de ENDEPA*

Lo escuchado hasta el momento, nos a ilustrado claramente sobre un marco general en relación con la normativa que se aplica a la protección del medio ambiente, el derecho a la tierra y algunas caracterizaciones relacionadas con el problema concreto, los casos que se presentan a los campesinos en su intento por consolidar su derecho a la tierra.

Nuestro aporte tiene relación con algunos problemas compartidos en el caso de las comunidades y



pueblos indígenas en la Argentina, donde toda la normativa mencionada tiene que contemplarse como un piso del cual las comunidades, los miembros, las organizaciones indígenas tienen que partir. Pero este edificio jurídico se compone también de otros elementos que entendemos que son más benignos, más beneficiosos, porque son instrumentos específicos para contemplar los derechos de los pueblos indígenas comenzando con la Constitución del '94. En el año 1994 se reformó un artículo que establece las atribuciones del Congreso y que antes tenía una visión nefasta de los indígenas. Hablaba de que el Congreso proveería la seguridad de las fronteras, la conversión al catolicismo, el trato pacífico y la integración, el sino de este artículo era la integración. En esta lógica de la frontera y del indígena como una hipótesis del conflicto, había que tener un trato pacífico y convertirlos al catolicismo.

Ha sido enormemente criticado este artículo por todos, si bien tiene 150 años o algo más, tiene una mirada, una visión de lo indígena absolutamente negadora de la diversidad cultural, del respeto por el otro, del carácter de personas con derechos. Entonces a esto la Constituyente lo repara en el '94 cuando le establece al Congreso facultades y dice reconocer en su inciso 17 *la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, garantizar el respeto a su identidad, el derecho a una educación bilingüe e intercultural, reconocer la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano, ninguna de ellas será enajenables, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.* Este inciso es enorme en su alcance y está tocando todas las materias sensibles, por lo menos las fundamentales, de los derechos de los pueblos indígenas y, como decía el maestro Bidart Campos, debe entenderse que este inciso establece derechos explícitos y también impone algunos implícitos. Es decir que esto es un piso y no un techo para las comunidades.

Ahora, este inciso requiere desarrollo en nuestra doctrina, en nuestra jurisprudencia, uno ve que lo que se ha escrito sobre esto es pobre o está poco fundado, es insuficiente, hasta muchos niegan que sea operativo. En derecho tenemos, una especie de excusa para decir que un derecho no es un derecho cuando lo tildamos de programático, entonces decimos que no es operativo, quiere decir que no existe como derecho o existe en la medida de que otra norma lo diga. Como este inciso está dentro de las facultades del Congreso y no dentro de los nuevos derechos y garantías, se ha dado mucha discusión con respecto a que no era en realidad un nuevo derecho sino un programa que la Constitución establece que se puede llegar a cumplir con leyes que se dicten. Hay notables omisiones del Congreso en dictar legislación a la cual está obligado a dictar, aún en temas en los cuales hay más interés político-público. ¿Qué podemos esperar del tema indígena? Nosotros opinamos que esto es perfectamente operativo, que está claro, lo han establecido varios maestros que han estudiado el tema y también lo ha establecido la Corte Suprema en 2 fallos, del 2002 y el 2003, de una comunidad de Salta, de Lapacho Mocho, que planteaba una acción de amparo por un tema ambiental, tratar de impedir un desmonte, y la Corte Suprema ha dicho en dos oportunidades a la Corte Suprema local de Salta, que debe respetar el derecho a la participación y consulta del artículo 75 inciso 17 de la Constitución. Estos derechos operativos que surgen de este inciso, deben leerse a la luz de una norma internacional, de enorme relevancia, que es el convenio 169 de la OIT.

Con relación a esto digo que merece una pequeña explicación los motivos por los cuales la OIT dicta un convenio que tiene un impacto sobre los pueblos indígenas. Ocurre que después de la 2ª Guerra Mundial, la OIT empezó a estudiar los procesos de migraciones de trabajadores rurales, de trabajadores indígenas particularmente desde la mirada del mundo del trabajo que tenía las labores humanas desempeñadas por miembros de pueblos indígenas o en zonas de ocupación territorial de pueblos indígenas. Comienza a notar que las disposiciones genéricas respecto de los derechos laborales no alcanzan, no son suficientes, porque hay factores de tipo étnicos, de tipo cultural que no están abarcados. Así la OIT en el año '57, dicta una primera norma fundamental que es el convenio 107 de la OIT, el cual tiene una mirada asimilacionista, que supone la integración de indígenas a la comunidad nacional. Es una mirada que no busca respetar su diversidad sino hacerlos desaparecer como tales con la mirada benévola de que los integraría. No se puede ser muy crítico con esto porque es un momento en el mundo en que esa mirada, aún prevalece estableciendo a los indígenas como





sujetos de derechos que deben salir de sus formas arcaicas, primitivas, para entrar al mundo moderno. Desde esta mirada paternalista, le hacemos un bien si lo incorporamos al mundo occidental y moderno. En este convenio 107 de esa mirada asimilacionista hay normas protectoras en relación con los territorios. Los abogados que trabajamos los derechos indígenas usualmente pasamos por alto este convenio porque tenemos respecto de él, críticas (no está vigente ese convenio actualmente), pero aún para las situaciones para las cuales ese convenio pudo tener vigencia, nos repele la filosofía del convenio. Sin embargo el convenio establece obligaciones de los Estados parte, entre los cuales estaba Argentina, con respecto al respeto a los territorios. Este convenio rigió hasta 1989 en el mundo, año en que se dictó un nuevo convenio, el 169, que revisa sobre todo las posiciones que subyacen, sobre todo las posiciones filosóficas del convenio y amplía enormemente sus prescripciones.

Leyendo este convenio N° 107 de la OIT, que no está vigente, encontramos que tiene obligaciones incumplidas, en las décadas del '60, del '70, del '80 y del '90, y que pueden ser argumentos para plantear en casos en los cuales las ilegalidades se hayan producido en esos períodos. Porque el convenio 169 de la OIT fue celebrado en el '89, en Argentina fue ratificado por una ley nacional 24071 en el '92, la ratificación se produce recién cuando el Estado comunica formalmente la finalización de los pasos internos en la OIT, y eso ocurrió precisamente en julio del año 2000. El convenio mismo entra en vigencia 12 meses posteriores a esto, podemos decir que el convenio tiene efectiva y completa vigencia en Argentina desde julio del 2001. Sin olvidar que hay otro convenio anterior, que tampoco es un techo sino es un piso porque es un convenio internacional pensado para 5000 pueblos indígenas diferentes, por lo tanto es lógico que se hayan realizado niveles promedios de protección de derechos y no los niveles máximos, porque siempre en este tipo de tratados internacionales se producen negociaciones donde los Estados, en este caso la OIT es una entidad con participación tripartita de los Estados, los empleadores y los trabajadores, han presionado para morigerar ciertas cuestiones, para disminuirlas. Hay algunas cláusulas de los convenios que nosotros consideramos que en Argentina no están vigentes porque rige un principio, como el derecho laboral la norma vigente, la norma más favorable y no la norma de rango superior solamente, por disposición del mismo convenio, artículo 35. Por lo tanto es un piso muy importante, podemos considerar en la actualidad que es el instrumento más desarrollado de protección de derechos indígenas en la Argentina y seguramente en otros lugares del mundo. Esta es la función que tiene, llevar la concepción moderna de los derechos indígenas a todo el mundo como para servir de basamento para otras normas. Aquí la nación, la provincia, los municipios, no están impedidos de mejorar esta disposición, no están ceñidos a considerar esto como un techo, es un piso.

Este panorama normativo hoy puede considerarse como alentador y muy interesante, debido a la cantidad de acciones que surgen de estas normativas. Acciones como posibilidad de ejercicio de derecho concreta, tanto comunitaria como individuales, que aborda con claridad a quién debe considerarse como comunidad ó pueblo indígena o miembro de un pueblo indígena, que despeja dudas con respecto a derechos de consulta, de participación, los derechos sobre territorios, y en particular toda esta relación con los recursos naturales y con el concepto de territorio. Está muy poco difundido en nuestro país, es muy poco conocido por los jueces, incluso si ustedes leen obras de derecho constitucional la mayoría de los autores no lo mencionan como parte del plexo normativo que debe considerarse, posiblemente porque su ratificación completa haya sido reciente y no tiene gran aplicación por los jueces salvo muy recientemente. Para nosotros quienes defendemos causas de Pueblos Indígenas que reclaman sus derechos es un problema importante. Por ejemplo toda esta descripción del sistema del código civil con respecto al dominio de inmuebles que planteó la expositora anterior, para nosotros representa una dificultad adicional porque no es tan sencillo hablar de expropiación en los indígenas, en principio nosotros nos oponemos, respetamos y entendemos perfectamente que es una herramienta válida e incluso muchos tenemos sobradas razones para plantearlo porque se dan las notas, los elementos que permitirían plantear una expropiación. Pero si la constitución dice que las tierras ocupadas tradicionalmente son de los indígenas, no son los indígenas los que tienen que pedir la expropiación porque son los titulares del dominio. Nosotros consideramos (siguiendo a autores muy reconocidos) que la Constitución produce un cambio en la situación, un cambio normativo que tiene efectos en los títulos existentes, que tiene efectos en la normativa existente, y que tiene efectos sobre los derechos de terceros, del Estado y de los indígenas. Ahora bien, llevar esta noción, esta certeza que tenemos al Instituto de Tierra de la Provincia de



Chubut, de Chaco, de Misiones, al Registro Civil de cualquiera de las provincias, a una legislatura a los cuales exigimos la consulta previa a la generación de proyectos supone dificultades y obstáculos importantes. Una de las consecuencias básicas reconocidas por los autores que estudian el amparo dicen que el mismo no procede contra proyectos de ley. Sin embargo a la luz de las disposiciones del convenio que establece la participación y la consulta previa, incluso para proyectos y actividades administrativas o legislativas, nosotros creemos que sería posible revisar este criterio, claramente, porque un proyecto puede afectar a una comunidad indígena por no existir la consulta previa a la ley, la consulta posterior no es suficiente, debe ser previa.

En los casos concretos que tenemos, identificamos como problema mayor el diálogo con todos los funcionarios de los tres poderes, en ese sentido son democrático con nosotros. El 95% de los funcionarios se resiste a hablar o escuchar, nos dicen que no, que no entienden, que no es cierto, que no está vigente, que no son indígenas, que son chilenos. Me comentaban los compañeros de Salta que el discurso instalado respecto de los reclamos de los wichís u otros es que son bolivianos, que son de otro país, con los mapuches dicen que son chilenos. O sea, los mismos argumentos, las mismas excusas, las normas no son operativas, serían operativas si fueran indígenas, pero no lo son porque son chilenos, porque son peruanos, porque son de otra nacionalidad. Pasa en Misiones con los guaraníes con el traslado de la frontera, cosas que el convenio 169 tiene completamente resueltas, que son indiscutibles, porque dicen que son indígenas aquellos que forman parte de comunidades que eran un todo antes de la conquista. Esto no se puede negar de los wichís, ni de los mapuches. El traslado de la frontera no existía, incluso la Patagonia no existía como Argentina hasta finalizada la supuesta Conquista del Desierto, que no fue ni conquista, ni desierto, porque estaba ocupada. Entonces, para nosotros es muy difícil discutir estos planteos.

Con respecto puntualmente a los recursos naturales hay un avance importante en lo que hace a materia minera e hidrocarburífera, donde no existe ningún procedimiento de consulta previa, ya no de la comunidad respecto al impacto ambiental sino de las comunidades indígenas a las cuales puede afectar, en relación con la explotación ovina o con otras, tampoco hay procedimientos específicos de consulta, de respeto, y eso ocurre con los reclamos de tierras, con los reclamos de los cursos de agua, con la contaminación que reclaman las comunidades, con temas de fauna, porque los indígenas tienen prohibido cazar guanacos por ser una "especie protegida". Pero resulta que es una actividad tradicional y de subsistencia del pueblo mapuche.

Es decir, casi hay una contradicción completa entre la realidad que viven los pueblos indígenas hoy y las herramientas jurídicas que supuestamente tendrían para hacer valer sus derechos. Si bien eso puede leerse como una gran cantidad de trabajo para nosotros, lo cual lo vemos como positivo, cuando es tanta la desazón, cuando es tanta la contradicción, a veces se traduce en desconcierto, una pérdida de rumbo porque nadie nos entiende. Hay otras dificultades para quienes trabajamos en causas aborígenes debido a que la mayoría de los estamentos estatales y no estatales ni sospechan todo este plexo normativo que nosotros gritamos a los cuatro vientos.

Para finalizar quisiera agregar dos cuestiones para continuar pensando. Uno de los grandes problemas que tenemos con el tema de derecho indígena es la ausencia de definiciones y pronunciamientos en relación con ¿cómo se reconoce la tierra comunitaria?. En tal sentido falta la participación, ¿cómo se hace?, ¿quién la hace?. Esto es lo que desde el derecho indígena nos está faltando. Por un lado es un avance, uno ve la realidad campesina y la realidad indígena, y la realidad indígena hoy tiene derechos ya reconocidos que la realidad campesina no los tiene. Pero por otro lado faltan herramientas legales para hacer cumplir y la única vía, muchas veces, es la judicial de interpretación para la aplicación de normas.

Por otro lado este convenio al que hacíamos referencia implica una obligación hacia el Estado nacional de modificar la legislación interna en todos los ámbitos que toca. Esto, el Estado argentino nunca lo ha cumplido lo que dificulta mucho más el acceso a la justicia...

**Dr. ENRIQUE OYHARZABAL**

*Abogado - Equipo Jurídico ENDEPA*



Voy a intentar presentar un pantallazo de lo que pasa en Jujuy. Probablemente entre ustedes ha circulado un mail con el tema de turismo y del cual, más allá de la propaganda presenta una pincelada de cómo actúa el poder político frente a los pueblos indígenas. Ya desde el año 2000 hay una ley provincial que faculta al Poder Ejecutivo a declarar como reserva a la Quebrada de la provincia de Jujuy. Este era un requisito previo para que en el 2003 la UNESCO reconozca como Patrimonio Cultural de la Humanidad a la Quebrada de Humahuaca. Resultan particularmente interesantes detenernos a considerar los hechos suscitados en relación con dicha inclusión.

La primera dificultad a enfrentar es el tema de la participación, justamente por no tener reglas de juego, se presentó ante la UNESCO que existió una participación de parte de las comunidades, cuando en realidad sólo se consultó a algunos actores indígenas no a los pueblos indígenas. Lo cual es altamente significativo puesto que en la provincia de Jujuy existe un registro de las comunidades, el cual arroja un número mayor a doscientas, o sea que no pueden decir que no tenían a quién preguntarle.

Por si esto fuera poco, el Poder Ejecutivo delega el tema de control de Patrimonio Cultural de la Humanidad en la Secretaría de Turismo, lo cual no es un tema menor pues estamos hablando de que se vende la historia de los pueblos indígenas. Con la propaganda turística no se venden cerros de colores solamente, sino que se vende una cultura, una cosmovisión y una forma de relacionarse con la tierra, de años. La Secretaría de Turismo, que tiene fines evidentemente económicos, es la que hoy tiene el manejo del Patrimonio de la Humanidad. Esta Secretaría de Turismo crea lo que se llama las Comisiones de Sitio, bastardeando el concepto de participación. En estas Comisiones de Sitio actúan los actores locales, municipios, ONG's y comunidades indígenas, volviendo a saltar los órganos representativos de la comunidades que son sus autoridades designadas por las propias comunidades. Además dándole una función a estas Comisiones de Sitio meramente propositiva: propongan proyectos, háganlo ustedes. O sea, la responsabilidad que debería asumir el Estado la delega, la tira para afuera.

Evidentemente acá hay dentro de los sectores políticos y económicos grandes intereses en todo lo que es la Quebrada de Humahuaca y lo que es importante destacar es que las comunidades han quedado fuera de todo este manejo, lo cual representa una actitud permanente del poder político. Algunas de las consecuencias y el impacto que tiene el tema del turismo hoy en la Quebrada, creo que en el sur de la Argentina también, están representadas, concretamente por el sometimiento de las comunidades como objeto de turismo, es decir que éstas no son un sujetos que participan en el tema del turismo, son objetos a exhibir como si fuera un circo.

Esto se evidencia fuertemente en lo que ha sido la construcción de hoteles que son para un poder adquisitivo alto donde las comunidades no participan ni en el gerenciamiento ni en el control, ni de la información ni de la administración de recursos. Y si en cambio participan como empleados, son considerados mano de obra barata para servicios de segunda y no para el gerenciamiento o el manejo de estos recursos.

También esto ha provocado un impacto muy fuerte con el tema de la tenencia de la tierra. En el tema de la Quebrada de Humahuaca, ¿cuál es la situación legal en general en Jujuy con el tema tierras?

En la Quebrada de Humahuaca no hay muchas tierras fiscales y generalmente son tierras de particulares, que están en sucesiones sin divisas. Al cual se le suma el problema de indefinición de los antiguos títulos de dominio, los mismos no tenían los límites marcados, entonces decía: del abra tal al río tal, 500 metros colinda con....; existían padrones económicos pero no padrones catastrales. Y acá la responsabilidad es de la Dirección de Inmuebles de la Provincia. La inexistencia de controles por parte de Inmuebles, quien esta designado órgano de contralor, deriva en severas quitas territoriales a las comunidades de manos de algunos particulares que realizan sus negocios de modo poco claro.

Las pocas tierras fiscales que quedan, generalmente el Instituto Jujeño de Colonización o la Dirección de Inmuebles, si es en zona urbana lo pueden adjudicar a terceros, a un módico precio, para emprendimientos hoteleros, que es lo que ha pasado hoy en la Quebrada. Todo esto vendido por la Dirección de Inmuebles. Y con esto se pagan favores políticos también.



Y por otro lado, el aumento del precio de la tierra. En la Quebrada, al no haber mucha tierra disponible, debido a la disposición geográfica de la misma existen dos cerros, un río en el medio y tierras a los costados, se ha disparado el precio. De un lote que podía haber salido \$ 5.000 hace 5 años, hoy sale \$ 100.000. Y por otro lado, gente que tenía títulos de dominio muy viejos, que nunca le dio importancia, que eran de la abuela, hoy tienen valor. Entonces, estos señores, están presentando situaciones de desalojos o cuestionamiento a la posesión de las comunidades y miembros de la comunidades, lo que está generando que la gente que no tiene tierras, que no tiene los títulos de las tierras, hoy están siendo despojados con juicios de desalojos, con aprietes directamente.

Y ahí es cuando se cruza, por eso creo que es importante que los abogados debemos aprender a cruzar lo que es derecho indígena, lo que son los derechos reales, porque lamentablemente las comunidades la única defensa que muchas veces tienen, es el planteo de acciones posesorias para defenderse ante la autoridad, con jueces que muchas veces no saben interpretar ni siquiera derechos reales, porque los jueces, no son expertos en lo que son derechos reales. Entonces hay cuestionamientos, a veces groseros, porque lo que se cuestiona es un poder económico muy fuerte.

Lo que genera esto y que es importante destacar como impacto del turismo, es la incidencia del mismo en lo que son servicios básicos, como el agua, es decir al aumentar el caudal turístico hay menos agua, hay más contaminación, porque estas ciudades no están preparadas para el manejo de basura con la cantidad que esto produce. Hay un impacto cultural en los jóvenes muy fuerte, porque los niveles de drogadicción han aumentado muchísimo con el tema del turismo. Y esto no se puede soslayar y mirar para el costado.

Hay un impacto también en otros servicios básicos, por ejemplo el servicio de salud, el Hospital Público que atendía a cierta cantidad de gente, hoy debe atender a una mayor cantidad y no tienen más recursos.

Entonces todos estos impactos, en la educación, en la seguridad, no existe un Estado que se haga cargo. Y acá hay dos cosas. Uno, como abogado, muchas veces tenemos el vicio de que la intervención judicial como la única vía para modificar una situación de injusticia. Hoy nos encontramos siendo portavoces en tanto acompañamos desde el ejercicio de nuestra profesión la voz de los que no son escuchados.

La representatividad en el mundo indígena es un tema muy delicado y no puedo salir a representar al pueblo indígena, primero porque no lo soy y segundo porque por ahí inclusive al que yo represente que es indígena, no represente a los demás indígenas. Entonces acá el papel político de las autoridades que reclaman juega un papel muy importante. Nosotros, los abogados, quizá damos herramientas legales para, pero el tema es acompañar, somos auxiliares de justicia, somos abogados porque peleamos por la justicia y en este sentido la justicia no solamente se logra por vías judiciales. Y yo creo que en Jujuy existe hoy un planteo de las comunidades frente al poder político para que se haga cargo de lo que se tiene que hacer cargo. Y acá entra a jugar también otra institución de la que se habla mucho que es el tema de la reparación histórica. El Estado argentino ha reconocido el término de reparación histórica, tanto con el conurbano bonaerense como con leyes por reparación por los daños producidos por la dictadura militar. Yo creo que el Estado argentino y los Estados provinciales tienen además una obligación de una reparación histórica hacia los pueblos indígenas y se tienen que hacer cargo, así como alegremente sacan una ley y piden a la UNESCO que esto sea Patrimonio de la Humanidad, se deben hacer cargo del impacto que esto produce en las comunidades indígenas.

Para cerrar, quiero hacer una acotación, esto que creo que es interesante. Las tierras fiscales en la provincia de Jujuy son fruto de la lucha de las comunidades aborígenes y esto ni siquiera está reconocido en la Constitución Provincial, ni es reconocido por el Estado provincial. En el año 1946 se hizo lo que se llamó el Malón de la Paz, donde las comunidades bajaron a Buenos Aires para exigir sus tierras, los títulos de sus tierras, que esto venía de luchas anteriores. En el año 1949, con el gobierno de Perón, son expropiados cincuenta y seis rodeos para dársela a los pobladores de ahí, a las comunidades aborígenes. En el año 1953 la nación le entrega el dominio de las tierras a la provincia para que cumpla con el objeto de la expropiación. Estamos en el año 2005 y el Estado provincial no ha entregado, salvo después de nueve años de un programa, tres títulos y son más de cien las



comunidades que los están pidiendo.

Entonces las tierras fiscales no son del Estado provincial, las tierras fiscales son fruto de la lucha de las comunidades y deben volver a las comunidades. Y esta es la lucha de los pueblos indígenas en Jujuy y quiero destacar que las comunidades asumen un rol cada vez más protagónico.

Nosotros desde el derecho, desde ENDEPA y desde muchas organizaciones amigas lo que hacemos es acompañar un reclamo de los pueblos indígenas, no somos la voz de los que no tiene voz, acompañamos las palabras y la acción, muchas veces política, para hacer efectivos estos derechos.

Nada más...

### **Dra. ELENA PICASSO**

*Abogada - Equipo Jurídico ENDEPA*

Los derechos indígenas necesitan una valoración diferente, totalmente diferente de la relación, de la vinculación o de la situación, de los derechos individuales. La tenencia de la tierra, produce conflictos a todo nivel y con las comunidades indígenas en gran medida también. Sin embargo en los últimos tiempos estas medidas de globalización, neoliberalismo y privatizaciones que afectan verdaderamente a todas las poblaciones y particularmente a los pueblos indígenas, también han significado reacciones positivas de emergencia de los pueblos indígenas en países latinoamericanos. Creo que las diferencias nuestras con otros países latinoamericanos son notables, pero que se va generando y construyendo un derecho indígena nuevo en la práctica. Y un derecho indígena que va reconociendo desde el territorio, considerado como en su totalidad, un territorio desde el espacio, el territorio desde el derecho de propiedad, el territorio desde el derecho espiritual de los pueblos, su religión como raíz de su cultura propia, su cosmovisión, sus rituales, su modo de ser, como un colectivo, como una visión no solamente comunitaria, sino del conjunto de las comunidades formando colectivos como sujetos de derechos públicos que deben ser reconocidos como tales. Y así son reconocidos por la Constitución Nacional en el art. 75 inciso 17 como Pueblos Indígenas, "reconociendo la preexistencia étnica y cultural", de sujetos públicos de derecho, colectivos; con territorios comunitarios intransferibles e inalienables.

Todavía estos principios nuevos del derecho indígena tienen que recorrer mucho camino desde los propios pueblos, que deben tomar ellos mismos mayor conciencia comunitaria, y deben plantearlo emergiendo desde sus planteos como pueblos, y esto no lo va a sustituir nadie. Y creo que ahí todavía, depende de los lugares de los espacios geográficos del continente y del mundo; hay procesos en países latinoamericanos que tienen otros niveles de descubrimiento, de conciencia, de efervescencia, de trabajo, de organización y reclamos colectivos; y también en esa consideración de lo colectivo, de la jurisdicción, de sus propios controles, de ser organizaciones que no quieren salirse de los Estados, pero quieren tener total autonomía y autogobierno dentro de los Estados. En realidad y esto para el futuro de acuerdos constitucionales; nuestra organización federativa, digamos, no sería en lo más mínimo contradictoria, porque así como tenemos provincias autónomas, podríamos reconocer áreas territoriales indígenas propias, con sus propias organizaciones, sus instituciones, valoraciones, su derecho consuetudinario propio; que jugarían en la cancha de los derechos positivos individuales como derechos comunitarios, siempre, claro está, dentro de una reforma constitucional, que así lo avale y una aceptación acordada de todo el conjunto de la sociedad, incluyendo e incluyéndose, en esta amplitud de las diversidades culturales, en sus variadas mentalidades, en el conjunto plural de nuestra población, de nuestra gente, en todos los niveles. Así como se busca esta inclusión desde propuestas alternativas político sociales así como nos damos espacios de reconocimiento de lo distinto, aunque con muchas contradicciones y luchas, así se daría progresivamente este desafío a largo alcance; en los juegos de poderes de relaciones diferentes con los pueblos originarios, quienes a su vez, pueden ayudarnos mucho a construir este país nuevo que deseamos.

Creo que es un momento sumamente importante donde esto se hace posible y se abre con perspectivas de futuro. Mirémoslo, cambiemos mentalidades y empecemos a buscar juntos en este



camino.

Creo que el derecho interno nacional a través del reconocimiento de los Pueblos, los tratados artículo 75 inciso 17, 22, 23 y 24, con la explicitación de los derechos indígenas que se van expresando en el Convenio 169; se va tiñendo en la armonización de nuevos contenidos, sobre todo porque el Convenio 169, **reconoce a los pueblos en su conjunto colectivo, y su introducción y sus valoraciones, lleva a que esta valoración de territorio, incluya todos los aspectos propios del desarrollo de los pueblos indígenas.**

Pero además del camino que nosotros vamos transitando en el avance de la legislación y también de ciertos fallos que hacen jurisprudencia; se van dando interesantes modificaciones, si las vamos mirando en esa estructura, desde el avance en el desarrollo doctrinario y práctico de la Corte Internacional y Corte Interamericana, en los tratados internacionales y en el derecho Internacional Público. La reforma de 1994 para los pueblos indígenas tiene mucha importancia, porque los reconoce desde su historia ancestral, desde su valoración de presencia anterior a la formación del Estado, como preexistentes. Porque es un derecho nuevo, pero estaba, surge y se reconoce como nuevo derecho, pero desde la realidad histórica anterior, es decir que para los Pueblos Indígenas no es nuevo su derecho, sino que es producto de su ancestralidad, pero reconocido como nuevo hoy en el mundo y en el continente volviendo las cosas a su valoración anterior y primigenia. El otro elemento fundamental son los Tratados Internacionales. Los tratados internacionales, algunos declarados con jerarquía constitucional, están situados en el vértice de la importancia, que antes tenía solo la Constitución Nacional y hoy el artículo 31 se aplica en la supremacía de la Constitución y Tratados dando además prioridad superior a las leyes argentinas, a todos los tratados entre los cuales se encuentra el Convenio 169 de la OIT que es un tratado todavía no declarado de jerarquía constitucional. Existen además tratados que se reconocieron con jerarquía constitucional, después de la Reforma de 1994 y esto es muy importante ya que por ley del Congreso con dos tercios de mayoría, pueden seguir reconociéndose en esta categoría nuevos tratados. Este hecho es crucial porque cambia la historia del derecho e introduce transformaciones en leyes argentinas, desde estos principios de los Derechos Humanos Internacionales e Interamericanos.

No todo tratado es derecho interno y esas leyes internas se tienen que ir modificando desde aquellos aspectos que choquen con las leyes internas que quedaron vetustas. Y eso lo tienen que ir conociendo y reconociendo, valorando, escribiendo y produciendo desde la jurisprudencia nuestros jueces. Lo tienen que saber y lo tienen que valorar.

Los abogados tenemos que lograr plantearlo, de tal manera, que los jueces no tengan más remedio que pronunciarse en esa dirección; porque tendrán que estudiar qué está pasando en la realidad de nuestro desarrollo de derecho interno.

Pero, además, en estos ochenta años, sobre todo en los últimos quince, se viene dando una elaboración interesantísima en dos aspectos a nivel internacional. Hoy hay principios de derecho internacional que están totalmente reconocidos como tales desde los pueblos indígenas. Se reconocen los pueblos indígenas en su sentido colectivo y eso es muy importante considerarlo.

Se trata de un trabajo que está haciendo, por un lado la ONU, las Naciones Unidas; por otro lado, en Latinoamérica, la Comisión Interamericana de Derecho y la Corte Interamericana de Derecho; la OIT está haciendo camino desde el Convenio 169 con avance junto a estas y otras instituciones. Partiendo de los Derechos Humanos y la Declaración del 1948, no como derecho individual, sino con la valoración de los derechos humanos a la vida, al desarrollo y reconocimiento de su sustentabilidad, y con elementos básicos de desarrollo de los pueblos, está entrando por ahí, toda una veta interesantísima que tenemos que descubrir, fundamentar en las sentencias y apuntalar hacia delante. Porque, tanto en el derecho interno, como en el derecho internacional, hay caminos posibles. Hay que estudiarlos, hay que plantearlos, hay que largarse en acciones judiciales que nos saquen de ciertas posturas y definiciones ancladas en el ayer desde las provincias; porque tenemos en algunas, gobiernos paternalistas, punteros políticos que producen clientelismo, unas visiones absolutamente cerradas que no entienden, ni reconocen derechos básicos que son de todos, que no cuentan con minorías que puedan actuar participativamente, encauzando ciertas decisiones de mayorías sin



freno alguno, que se manifiestan verticalistas y autoritarias.

Por ejemplo, en la Provincia de Neuquén tenemos un Supremo Tribunal nombrado adicto al régimen de Sobisch, que quiere ser Presidente de la Nación, que verdaderamente atenta contra los principios básicos de la democracia y de la separación de poderes. Esto hace que se den por ejemplo, situaciones como las que vamos a exponer en tres ejemplos: **Ambar S.A.**, situada a menos de 40 km. de Zapala, con dos comunidades Millaqueo y Cheuquel que están allí, desde tiempo inmemorial. Ambar es una empresa exportadora a Chile y con ventas en varios puntos del país, que explota de áridos, es decir elementos para la construcción, piedras laja y minerales que son recursos naturales propios de las comunidades, ya que es de tercera categoría, con derechos de explotación minera o de canteras que pertenecen a los propietarios del territorio, es decir a los indígenas que viven allí y que están al lado. Sin embargo Ambar S.A. sigue siendo apoyada por el Estado neuquino, y no reconoce los derechos preexistentes y ancestrales de las comunidades, a pesar de los planteos administrativos y jurídicos que se han realizado. A esto se suma la falta de fuerza y decisión de las Comunidades en planteos más radicales contra el estado provincial o nacional. Pero Ambar S.A., es una empresa que tiene un giro importantísimo a nivel comercial y de ganancias, en exportación a Chile y a otros ámbitos, es una sociedad anónima local, con una fuerza económica tremenda y que está también dentro de los mismos poderes del Estado.

Otra situación es la de **Primeros Pinos S.A.** con intereses de personas que son del gobierno neuquino. Adquirió de manera ilegal sin notificación y sin tener en cuenta la posesión inmemorial de las Comunidades Cayupan y Paineo, la propiedad sobre veranadas de estas dos comunidades cercanas a la cordillera, que son lugares bellísimos, donde todo el mundo aspira a tener su lugar y donde se produce todo ese fenómeno de la extraterritorialización. La Empresa Primeros Pinos S.A. entra con topadoras al campo de las Comunidades Mapuche Cayupan y Paineo en la zona de veranada sobre el arroyo Llamuco en el Departamento Aluminé. Cortan árboles, sacan leña, cierran con tranqueras y candados el único paso hacia el próximo pueblo de Aluminé, alambran parte de la veranada con tres puestos y pastoreo completo adentro puestos de Doña Irene Ceballos, Policarpo Ceballos y Susana Ceballos. Además alambran el único paso para cruzar la Cordillera con la tropa de animales. Perjudicando a otros veranadores impidiendo el paso con los animales: José Héctor Ceballos, Eraldo Ceballos, Juan Ceballos, Jorge Ceballos. Esto ha sido denunciado en varias ocasiones. Estas tierras han sido ocupadas por las familias Ceballos desde tiempo inmemorial. Don Desiderio Ceballos quien nació en 1912 en Llamuco, era el abuelo de los actuales pobladores, integrantes de dos comunidades mapuche: Cayupán y Paineo. Hay documentación de la ocupación tranquila y pacífica desde hace más de 80 años. "Esta tierra era de nuestros abuelos, es nuestra, y queremos que siga siendo de nuestros hijos y nietos" dicen los veranadores referidos, miembros de las Comunidades Cayupan y Paineo.-

Es decir, grupos económicos, corporaciones, o bien sociedades anónimas locales con mucha fuerza, que están muy vinculadas al poder, van y compran.

La tercera ó cuarta situación, ya que podemos seguir indefinidamente con hechos similares podemos mencionar la Comunidad Cayulef, zona del Salitral, Ruta 40 al kilometro 1010 y en una tradicional comunidad donde siempre ha reclamado los derechos a un lote de 770 hectáreas.; donde luego de un planteo de amparo al gobierno provincial, la Fiscalía de Estado inicia la acción de desalojo contra la actual Estancia Catan Lil y posteriormente, en tres etapas se desaloja por parte de un invasor, un tal Luis Zingoni, de varios lugares que fueran sede política de la Comunidad, donde todavía está el cementerio, su chenque, sus lugares de oración y rogativas. Otro tanto la Comunidad Felipin donde sus veranadas han sido corridas desde la voracidad y la ambición de tierras en la cordillera y así sucesivamente...

Esto que estábamos planteando, se va metiendo, va influyendo, y van invadiendo territorios comunitarios existentes, para reclamarlos luego como de propiedad particular o empresarial y cuando hay que hacer una medición, una delimitación, una demarcación, van corriendo a la comunidad, con explicaciones que pretenden ser sus derechos. Y esas son acciones que hay que reivindicar, porque son territorios comunitarios que están siendo invadidos hoy.



Ahora, realmente, el derecho del territorio, que es mucho más amplio que tierra, abarca los recursos naturales y todo el ser y sentir indígena. Los recursos naturales, desde la concepción amplia de territorio, corresponden a las comunidades, suelo y subsuelo. Sin embargo, en la mayor parte de los casos están referidas, con derechos nacionales, a los Estados, ya sea nacional o provincial. Es decir, como de propiedad, o que es el Estado argentino quien es dueño de determinados productos mineros también.

¿Cómo llegar a acuerdos? Los sujetos colectivos indígenas necesitan tener muy claramente la definición de su consentimiento, en cada caso. Su consentimiento libremente expresado, planteado, y para que pueda darse cualquier avance sobre los territorios así deben ser ejercidos. Porque sino se violan derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Y hoy se están violando esos derechos.

Sin embargo, ya sea en el régimen nacional o internacional se van ganando espacios. Y ese es un trabajo de los abogados, de los jueces, de los legisladores, de la sociedad en general. Y ese es un trabajo de avanzar en los tratados, avanzar en la jurisprudencia y avanzar en planteos, como para que la justicia se pronuncie desde la Corte, desde el derecho federal. Porque hay jurisprudencia que indica que los tratados, por el hecho de haber sido convenidos entre los Estados, son derechos de responsabilidad de los Estados, son de corte federal, son de categoría federal, por lo tanto pueden ser y deben ser planteados para su interpretación en la Corte de Justicia. Y eso va cambiando el panorama. Va modificando el escenario. Y estos son los puntos en los cuales tenemos que poner la fuerza hacia el futuro.

Y creo que esos son los puntos claves sobre los cuales tenemos que apoyarnos para construir juntos un país distinto. Porque esto es absolutamente renovador para Argentina, para Latinoamérica y para el mundo. Y hoy son los pueblos indígenas los que están emergiendo y nos están diciendo muchas cosas.

Escuchemos un poco más su voz.

### Espacio de Preguntas

*- En Salta, el Gobierno ha planteado una contradicción entre la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Convenio 169 respecto al derecho a la tierra de indígenas y criollos igualando ese derecho para ambos. ¿Dónde estaría el fundamento del Derecho Diferencial que poseen los indígenas? Esto es ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso que le ha planteado la comisión Laka Honat.*

**Eduardo Hualpa:** El fundamento de la discriminación positiva que está establecida a favor de los pueblos indígenas radica en que se trata de una reparación histórica con respecto a lo que el Estado ha venido haciendo. Los responsables del etnocidio dice, bueno vamos a frenar esto y para eso no alcanza con igualarlos al resto de la población sino tenemos que facilitarles ciertos mecanismos para que puedan recuperar sus derechos.

Pero esto encubre una trampa, que es un viejo método utilizado por muchos gobiernos, en el sentido de tratar de que los pobres se peleen con los pobres. Nosotros tenemos presente el problema de los campesinos, el problema de la tierra no es solo un problema de los indígenas, y que es preciso articular, ver la manera de no ingresar en esa pelea de pobres contra pobres. Sin embargo el fundamento jurídico está en el Convenio 169, en la Constitución, no hay cómo discutirlo.

*- ¿Tendría algún cambio el juicio de posesión veinteañal fundamentado en la posesión ancestral de las comunidades indígenas?*

**Elena Picasso:** Bueno esto es totalmente diferente en la fundamentación. La posesión y la propiedad de los pueblos indígenas están reconocidas desde su situación histórica, ancestral en la preexistencia étnica y cultural. Esto significa que no tiene nada que ver con la posesión veinteañal, que se aplica en el Código Civil. A veces, por la práctica jurídica, porque no hay instrumento jurídico todavía porque no los hemos creado, ni por ley apropiada, ni por jurisprudencia aplicada, partimos de





mecanismos jurídicos conocidos y aplicables fácilmente, como son la prescripción veintañal, esto es a mi criterio, como para ir ingresando en el ámbito de los derechos indígenas y partir de elementos que no torne ilusa la acción planteada. Por ejemplo, la sentencia en primera instancia que se ganó el año pasado en Huayquillán contra Brescia, una comunidad de Neuquén, se planteó sobre la base de la reivindicación de los derechos de prescripción adquisitiva del Código Civil, pero con toda la fundamentación de los derechos de la Constitución, del Convenio, y la jueza de Chosmalal definió positivamente, casi extrayendo exactos los términos, de la Constitución Nacional en su artículo 75 inciso 17. **“COMUNIDAD MAPUCHE HUAYQUILLAN C/ BRESCIA CELSO Y OTRO S/ PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA.- JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA EN LO CIVIL, COMERCIAL, LABORAL Y DE MINERÍA CON LA COMPETENCIA EN FAMILIA DE LA V CIRCUNSCRIPCIÓN JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE NEUQUEN (Sentencia firme) 18/08/2004”**. “A la comunidad actora le hubiera bastado, como hizo acreditar su calidad de Pueblo Indígena y la ocupación de las tierras por las que acciona (art. 75 inc 17 de la Constitución Nacional) para obtener el reconocimiento del derecho que reclama” La primera parte del art. 75 inc 17 introducido por la Reforma de 1994 le reconoce su preexistencia étnica y cultural” La Carta Magna reconoce a los indígenas, entre otros el derecho de propiedad y posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan ( art. 75 inc 17 de la C.N.) lo cual podría entenderse como un régimen especial sin suficientes precisiones con respecto a las normas del Código Civil. En verdad se trata de un texto sin suficiente aplicación sociológica y con escasa doctrina judicial, lo que no implica que el mismo **debe ser aplicado en toda su extensión por mandato del principio de supremacía constitucional consagrado en los art. 31 del mismo instrumento y 63 de la Constitución de la provincia de Neuquén”**

... Otro caso, **“Sede, Alfredo y otros c/ Vila, Herminia y otros s/ desalojo”**. **Expte. 14012-238-99. Juzgado Civil y comercial N° 5 de la III Circunscripción Judicial de Río Negro.**

Está justamente aquí el Dr. Darío Rodríguez Duch, que lo conoce bien. Surgen fundamentos que se ratifican en los derechos de la Constitución Nacional, con consecuencias futuras importantes, para la jurisprudencia en su aplicación en el futuro.

*- Existiendo facultades del Estado Nacional de expropiar propiedades de dominio público del Estado provincial... ¿consideran que la intransmisibilidad del artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional es un derecho absoluto? A lo mejor habría que explicar este concepto de intransmisibilidad...*

**Enrique Oyharzabal:** Ayer lo charlábamos, es un poco el tema del Bañado La Estrella. Una de las cosas que uno se pregunta es si las tierras comunitarias pueden ser expropiadas por el Estado para utilidad pública.

Creo que lo que plantea el Convenio 169 y la Constitución es que la intrasmisibilidad es absoluta, salvo que desaparezca la comunidad aborígen. De todas maneras, frente a un conflicto de este tipo, no podría llegar a tomarse ningún tipo de decisión si no hay una consulta seria con las comunidades. El Convenio 169 lo que plantea, en caso de que las comunidades puedan ser trasladadas, se debe hacer una consulta con las mismas. Y la resolución o el consentimiento de las consultas debe ser debidamente informado. No se puede decir ni sí ni no, si no se tienen todos los elementos para tomar la decisión. Si no hay esto, jamás, creo yo, podría haber algún tipo de expropiación.

**Elena Picasso:** Y tomada la decisión de la comunidad, si no hubiera otra posibilidad, debe haber un cambio de lugar y resarcimiento económico a esa comunidad; es decir que hay un derecho que se le está violando y debe ser reparado.

*- ¿Qué pasaría si en un juicio de usurpación iniciado por una comunidad indígena, el titular registral presenta un pago de pastaje de uno de los miembros de la comunidad, interrumpe la posesión para toda la comunidad?*

**Elena Picasso:** Considero que no, porque cuando la posesión es permanente y esta posesión de las comunidades lo es, aunque se cambien de lugar; una posesión propia de las comunidades en su estilo y en su modo de vida, genera derechos territoriales para toda la comunidad concreta, por su



configuración base de ser parte de un sujeto político pueblo. Es por esto que la consideración de territorio con todas sus características, y del sujeto publico "Pueblo Indígena"; hace, que si la comunidad está poseyendo, la comunidad tiene derecho y puede rechazar el derecho individual contrario. Hay que analizar luego de dónde viene la presentación, los fundamentos. No sería lo mismo, quizá, aunque si en sus consecuencias jurídicas, en la situación es de una empresa ó de un vecino caracterizado que pretenta ese lugar. Es verdad que aquí se plantean cuestiones de derechos diferentes, que deben ser derimidos desde el distinto origen que los genera y la antigüedad de los mismos.

*- Es muy común que la gente pague arriendo, pastaje y con servicios pero muchas veces lo que la gente entiende por pagar arriendo no es lo que entiende el código civil; cuando uno va a ver la gente al campo, ésta le dice, "pero yo soy dueño doctor, mire desde cuando pago" y sacan un toco de boletas viejísimas. Esto para la gente, no es reconocer el dominio en....., no, esto es, yo soy dueño y habrá que discutir si el arriendo o la constancia de arriendo, realmente no fue sacado por la fuerza o no.*

**Elena Picasso:** Un ejemplo corto de Neuquén: El gobierno provincial hace concesiones de tierra que dicen ser fiscales, según la ley 263 T.O., pero hay comunidades que han ocupado de manera permanentemente y ancestral y tienen la posesión claramente definida. Esto cuesta muchísimo probarlo porque se acoplan o superponen los derechos de posesión que la gente tiene con ciertas concesiones fiscales otorgadas por la provincia, en autorizaciones por las que entregan fracciones de terreno, y no reconocen la posesión anterior de comunidades indígenas. Aparece el Estado otorgando desde su patrimonio público. Aquí está justamente la diferencia entre lo preexistente, derecho histórico comunitario y los derechos otorgados por el estado a través de concesiones.- El origen de la entrega y de la posesión, provienen de distinto lugar, uno es posesión histórica de las comunidades, que se reconoce por preexistencia, y el otro es dado, otorgado, concedido por mandado del estado. Este es el punto de discusión porque genera distintos tipos de propiedad, uno la propiedad comunitaria ancestral generada solo por la ocupación ancestral de los Pueblos Indígenas; la otra recibida desde quien tiene el poder que la "razón de estado" le confiere. He aquí dos derechos que colisionan, que se superponen y que generan diferentes principios y resoluciones. La Constitución Nacional reconoce a los Pueblos indígenas y su derecho colectivo donde el territorio indígena es suma de elementos y articulaciones de su cultura, identidad, relación control político y autodeterminación.

*- La constitución nacional habla de propiedad comunitaria y no de territorio, la reforma de la constitución que propician, en el cual se regule el territorio de las comunidades indígenas, ¿que naturaleza jurídica tendría?*

**Eduardo Hualpa:** Nosotros, por ahora, no propiciamos ninguna reforma de la constitución. La constitución efectivamente habla de propiedad comunitaria pero el convenio 169, en el artículo 13 punto 2; la utilización del término tierra, al que después se refiere, deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera. Y la Constitución al reconocer la preexistencia étnica y cultural, al reconocer a otro con sus características propias debe incorporar el concepto de territorio, porque una comunidad indígena no necesita solamente la tierra en la que está, la propiedad de la tierra en la que está, necesita también el uso de un espacio más amplio y el respeto de un espacio más amplio, por el monte, por el bosque, por el mar, por el lago, por lo que sea.

*- Por favor comentar la posición del INAI para favorecer el apoyo a juicios de prescripción.*

**Enrique Oyharzabal:** Todo un tema el del INAI. Por un lado coincido con Elena que la vía legal que debería existir sería un reconocimiento de territorio y no una prescripción veinteañal donde estoy haciendo uso de herramientas del derecho civil y no del derecho indígena. Por otro lado también es real que las comunidades quieren una solución ya, de una vez, y la vía que tienen para acceder a los títulos es los elementos de la prescripción veinteañal planteando que existen posesiones ancestrales, que no estamos hablando de veinte 20 años sino de muchos más, y que los usos de la tierra y del territorio que tiene que ver también esto. El territorio no significa solamente la casita, el rastrojo y el potrero, sino que es el agua que se la saca de allá, la leña que se obtiene de acá, que siempre se usa

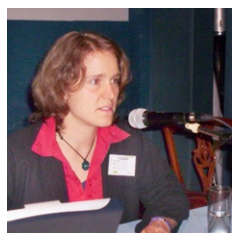


este camino... Esto es el uso del territorio. Entonces creo que la vía de la prescripción, muchas veces, es una herramienta que vale.

Ahora, cuál es el tema del INAI, y esto lo quiero plantear públicamente. No me parece mal el tema del fortalecimiento institucional que está sacando la línea del INAI para apoyo de casos, que te pagan el abogado, te pagan la mensura y todo esto. Lo que se está dando en algunos casos es que desde el INAI directamente bajan línea y dicen: ...mire Dr. a mí en el INAI me dijeron que usted no tiene que meter una veiteañal. Usted lo que tiene que hacer es exigir que me entreguen los títulos comunitarios... Entonces, te inventan desde el INAI una vía que ojalá existiera y la pudiéramos utilizar, confundiendo a las comunidades y tirando la responsabilidad en el abogado que teóricamente se contrata. Si planteo mañana una prescripción veiteañal con pastaje reconocido ayer, con un convenio de desalojo, con un montón de cosas metidas ahí, yo se que estoy haciendo peligrar el derecho de la gente, lo más sagrado que tiene que es su tierra. Y que cuando salga la sentencia de desalojo, seguramente los que hoy están en el INAI, no van a estar. Hay que tener mucho cuidado con esto.

El INAI es un órgano político del Estado nacional, y como órgano político no siempre asume la responsabilidad de la política de Estado, sino que cumple para zafar hasta su período. Esta es mi opinión con este tema. Lo he hablado con el Dr. Rodríguez, por eso lo digo públicamente.

Ojo, no me parece mal que se banque el tema de prescripciones veiteñañales, me parece bueno, creo que las comunidades puedan acceder a tener las mensuras, esto ya ayuda. Ahora, ojo cuando lo que se plantea desde el INAI no es el tema de prescripciones veiteñañales sino realizar caminos que posiblemente condenen a la gente el día de mañana al desalojo.



**ULRIKE BICKEL**

*Referente de Derechos Humanos del Departamento de América Latina de MISEREOR*

Trabajo en el departamento de América Latina de Misereor que es la obra episcopal de cooperación al desarrollo de la Iglesia Católica de Alemania. Mi tarea es integrar una perspectiva de derechos humanos en el diálogo con los contrapartes y también en los enfoques de proyectos, como una justificación adicional para promover los objetivos de los proyectos y para mejorar la situación de pobreza.

Misereor coopera hace más de 40 años con contrapartes en Argentina. La mayoría de las entidades que trabajan en desarrollo rural sustentable están agrupados en la Red Agroforestal Chaco Argentina.

En mi ponencia quiero mostrar la importancia de los Derechos Humanos que están estrechamente vinculados con un desarrollo rural sostenible y primero quisiera hacer una aclaración conceptual: los derechos humanos son normas universales que han sido establecidas jurídicamente en documentos de derecho internacional, como por ejemplo en declaraciones de las Naciones Unidas, en convenciones internacionales y tratados regionales, pero también han sido recibidos y reforzados en las respectivas constituciones nacionales.

Los Derechos Humanos obligan a los estados miembros de las Naciones Unidas que por medio de su pertenencia han aceptado la declaración universal de los Derechos Humanos, después de la Segunda Guerra Mundial y también otras convenciones respectivas de la ONU. El trabajo por el respeto de los derechos humanos está siempre relacionado con acciones de entidades gubernamentales u organizaciones internacionales como el Banco Mundial, Corporación Financiera Internacional, Fondo Monetario Internacional, gremios de la ONU y otros porque también cuando una tercera entidad como una empresa viola derechos humanos de la población, esas empresas no han



ratificado documentos internacionales y hay que pasar por los respectivos gobiernos.

Hay que decir que como resultado de la Guerra Fría hubo una división artificial entre los derechos civiles y políticos. Los que se apropiaban más, los países de occidente, y los derechos económicos, sociales y culturales, llamados los DESC (Derechos Económicos, Sociales y Culturales), eran más atribuidos a los países socialistas. Por ejemplo, hasta el día de hoy los Estados Unidos no han ratificado el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Alemania, tanto como Argentina, Paraguay y Chile han ratificado ambos pactos internacionales sobre los derechos cívico-políticos y sobre los DESC, y hay que decir que ambos son interdependientes y recíprocos.

Los derechos civiles y políticos estipulan las fundamentales libertades civiles y políticas, como por ejemplo el derecho a la vida, la prohibición de torturas y de esclavitud; el derecho a la libertad y seguridad personal, también el derecho a la libre opinión, a la libertad de religión o de formar sindicatos.

Los DESC comprenden el derecho a una alimentación adecuada, a una vivienda adecuada, a la salud, educación, a la participación en la vida cultural y a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. Y también, como derechos humanos de la tercera generación, hay el derecho a un medio ambiente sano, como resultado de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, la ECO 1992, realizada en Río.

Según interpretación internacional y jurídica, los derechos humanos imponen a los Estados tres obligaciones. Primero, el deber de respeto, es decir, en su propio actuar el gobierno no debe violar los derechos de la población. Segundo, de proteger los derechos humanos contra la violación por terceros. Es decir, tener cuidado que, por ejemplo, empresas transnacionales o internacionales no exploten a los trabajadores. El tercer deber es de realizar progresivamente estos derechos a través de todos los medios posibles. Donde hay hambre, donde hay analfabetismo, donde hay mucha pobreza, y enfermedad, que el gobierno realice poco a poco todo lo que está dentro de su poder para mejorar la situación. Pero también a estas obligaciones estatales corresponde un deber de la ciudadanía de empeñarse por la realización de sus derechos, de organizarse y contribuir a eso.

Un trabajo de desarrollo desde un enfoque de los derechos humanos parte del análisis de acciones estatales como la disposición de servicios sociales, políticas de desarrollo, comercio, desde los derechos humanos y de qué se espera del Estado en el contexto nacional e internacional. La orientación a los derechos humanos es un complemento de la satisfacción de las necesidades básicas y en eso se reclama al Estado su responsabilidad. Es también crucial, tener claro que las ONGs, la Iglesia, no deben sustituir al gobierno en la disposición de servicios de salud, de educación, por ejemplo, sino decir que hay ciertas obligaciones estatales mínimas a cumplir.

La promoción de los derechos humanos por parte de Misereor, algunas reflexiones. A partir de la II Guerra Mundial la Iglesia Católica ha desarrollado una opinión positiva sobre los derechos humanos. Por ejemplo, en el Concilio Vaticano II, del 1962 al 1965, se postuló la opción por los pobres y también en las Conferencias Episcopales Latinoamericanas de Medellín (1968) y Puebla (1979). Hay una trayectoria crítica de la Iglesia también. Primero la Iglesia estuvo muy opuesta a ideas liberales y hubo un rol ambiguo de la Iglesia en la II Guerra Mundial y en situaciones de tortura militares que han sufrido los pueblos de América Latina, pero me voy a concentrar en los aspectos positivos.

En Misereor, hay un apoyo directo a proyectos de derechos humanos. Como proyecto de derechos humanos en Bs. As., por ejemplo, fomentamos el Movimiento Ecuuménico de Derechos Humanos. Y también indirecto, cuando se incluye un componente de incidencia y de defensa jurídica en proyectos de desarrollo rural sustentable, lo que se está practicando desde hace años. Misereor, en Alemania, se compromete también en propias campañas de incidencia orientadas a defender y promover los derechos humanos. Hay un Foro de Derechos Humanos de ONGs desde la Conferencia de Derechos Humanos de Viena en el 1993, y hay redes bilaterales de solidaridad como con Perú, Guatemala, Brasil, Argentina por ejemplo referente al endeudamiento. También Misereor promueve el trabajo de ONGs en Alemania, Europa y a nivel internacional que se dedican a defender los derechos humanos.



Algunos aspectos de la promoción de los derechos humanos: Una demanda central de esta perspectiva es la lucha contra la pobreza, porque la pobreza extrema es una violación de los derechos humanos que afecta a una quinta parte de la población mundial. Pobreza es una causa y también una consecuencia de una violación de los derechos humanos. Entonces, son principios para luchar contra la pobreza desde un punto de vista de derechos humanos que se fortalezca la posición de los pobres, lo que llamamos empoderamiento, se promueve la equidad, por ejemplo de género y la no-discriminación en el acceso a recursos naturales y productivos. Muchas veces, por ejemplo, en el derecho a la tierra y aspectos de herencia las mujeres están discriminadas. Otros aspectos claves son la participación y la autodeterminación de los pueblos basados en la dignidad humana, lo que estipula p.ej. el Convenio 169 de la OIT.

Los derechos civiles y políticos tienen gran importancia también para el trabajo de desarrollo, entonces no podemos dividir entre DESC, y los derechos civiles y políticos, si no son recíprocos. Por ejemplo, el respeto a la integridad personal de los líderes campesinos, indígenas, es indispensable para un proceso de desarrollo autodeterminado. También para la participación política, es importante la promoción de democracia y el Estado de derecho.

Ahora me voy a concentrar en los DESC, porque están directamente vinculados con nuestro trabajo y son importante para el trabajo de desarrollo porque tienen como objetivo la satisfacción de las necesidades básicas. Voy a citar algunas faltas frecuentes de los gobiernos: Según la clasificación que hice, frecuentemente se viola el deber de respetar los DESC en la acción estatal, por ejemplo cuando se desalojan a personas debido a obras de infraestructura o turismo sin consulta previa ni indemnización adecuada. Por ejemplo, conocen el caso de la represa Iguazú y hay muchas otras obras previstas, como carreteras en Argentina. Segundo, hay violaciones de la obligación de proteger los DESC debido a la falta de disposiciones legales o la existencia de disposiciones contraproductivas e intromisiones de terceros. Está el caso Benetton en Argentina, creo que los juristas aquí pueden describirlo mejor, donde la empresa Benetton adquirió muchas tierras y quiso expulsar a la gente local. Pero también los enfrentamientos violentos entre grandes productores de soja u otros cultivos agroindustriales y la población campesina o indígena. O también la explotación minera, en Catamarca hay la mayor mina de oro de este continente y no se ha preguntado a la población nativa si está de acuerdo con la extracción de oro en base al tóxico cianuro lo que viola su derecho a un medio ambiente sano.

Y como tercera violación está la falta de realizar progresivamente los DESC porque no se retienen o se disponibilizan suficientes medios financieros para satisfacer las necesidades básicas en salud, educación o servicios acompañantes como la asistencia técnica para la población campesina.

Ahora trato un poco de los seis diferentes derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la alimentación implica el acceso a recursos productivos como tierra, agua y semillas y los conocimientos y capital necesarios para la producción de alimentos. Alternativamente es necesario el libre acceso al mercado del trabajo para ganar los recursos financieros y comprar alimentos.

En nuestra cooperación hay varias estrategias para promover el derecho a la alimentación:

- Promoción de programas para combatir el hambre y acceder a recursos productivos.
- Cooperamos en varios programas de asesoría jurídica con INCUPO, BePe, FUNDAPAZ, ENDEPA y otros, para asistir en conflictos de tierras y asegurar los recursos productivos.
- También proyectos que fomentan la autoorganización de los grupos destinatarios y que documentan conflictos. Fue muy interesante la compilación previa de conflictos que fue hecha para este seminario porque en Brasil ya fomentamos un libro anual que se llama "Conflictos de Tierra" de la Comisión Pastoral de Tierra. Este trabajo de documentación proporciona un importante recurso para el trabajo de incidencia política. Es una compilación actualizada de cada provincia de Brasil anualmente. Es mucho trabajo de estadística, pero ayuda a tener claro la transparencia y las reivindicaciones hacia la política. Se puede, tal vez, pensar hacerlo también en Argentina.
- Incentivamos a que el enfoque al derecho a la alimentación sea considerado también en los proyectos de DRS.



- También hacemos trabajos de lobby y de relaciones públicas para cambiar las condiciones de contexto. Recién hubo una misión investigadora internacional para publicar tres casos de conflicto en Salta, fue junto con FUNDAPAZ y periodistas alemanes y austríacos.
- También apoyamos denuncias ante organizaciones internacionales de derechos humanos. Desde abril estoy acompañando a contrapartes en Guatemala que son comunidades indígenas y se les ha impuesto una explotación de oro a base de cianuro por una empresa canadiense, y no se les ha consultado debidamente. Ahora vamos a apoyar una queja ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ante la OIT. Y desde Misereor escribimos al Banco Mundial que financia una parte de la mina, y al gobierno de Guatemala.
- En varios casos hemos apoyado a informes paralelos ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en Ginebra, como para Zambia, en África, o en Brasil. En el caso de Paraguay, una plataforma nacional de derechos humanos de Paraguay que se llama CODEHUPY. Ellos están investigando ahora ejecuciones extrajudiciales de líderes campesinos de los últimos 15 años, que son casi 100 casos después del fin de la dictadura militar y se va a presentar a la relatora de la ONU para ejecuciones extrajudiciales.

Un desarrollo sustentable o sostenible incluye los componentes tierra, agua, semillas, prácticas sostenibles, acceso a créditos y comercialización, tanto como educación rural, salud básica, infraestructura, transporte y asistencia técnica. Es todo un complejo y el gobierno debe respetar, proteger y promover el acceso a estos bienes para la población rural mediante políticas propicias. Al mismo tiempo hay una interacción. La población tiene que exigir al gobierno el respeto de sus derechos y defenderlos, lo que ya se está haciendo en algunos proyectos de desarrollo rural sustentable de Argentina.

Aquí, una foto que me prestó ENDEPA, es de un conflicto de tierra de indígenas guaraníes en Salta que se oponen al avance de las topadoras. Es un detalle de una foto más grande que muestra como por la falta de clareza sobre propiedad de tierra hay intromisión de futuros productores y quieren destruir los recursos naturales de los guaraníes. Germán Bournissent de ENDEPA puede dar más detalles sobre el caso.

En el trabajo de Misereor es una fuerza que apoyamos a entidades en varios niveles. A nivel local apoyamos a grupos afectados a organizarse y defenderse mediante nuestras contrapartes. A nivel regional apoyamos la vinculación e intercambio entre afectados y ONGs y la articulación hacia autoridades. A nivel nacional es la vinculación con ONGs de derechos humanos y también el trabajo de incidencia. Y a nivel internacional el apoyo a campañas y presión a autoridades.

Voy a presentar brevemente los principales rasgos y aplicar un enfoque de DESC a uno de los problemas de conflictos de tierras o una de las causas que es la expansión de la frontera agrícola. Hay varios ámbitos, lo social, lo ambiental, lo político y económico, y en suma se puede decir que por el avance de la frontera agrícola hay muchos desmontes, se agotan los suelos, aumenta la desertificación, hay menos lluvias y los ríos secan, y también por el uso de transgénicos aumenta el uso de herbicidas y hay más y más resistencia y súper malezas, como lo encontró un reciente estudio del científico norteamericano Charles Benbrook para Argentina. Se pierde la biodiversidad y hay más dependencias a las empresas transnacionales, lo que resulta en un gran desequilibrio ecológico.

Lo mismo el uso desmesurado de agrotóxicos, en las fumigaciones aéreas, amenaza la seguridad alimentaria. En lo social hay una creciente concentración de tierras, hay desalojos forzosos y enfrentamientos con las topadoras. Estos conflictos rurales inducen a un creciente éxodo rural y a la pauperización en barrios urbanos marginados. Se puede notar que este complejo de problemas constituyen una violación fundamental de los DESC, primero está violado el derecho a un medio ambiente sano de la población, su derecho a la salud, a la alimentación porque pierden sus tierras, al agua y también el derecho a la vivienda. Todo esto dentro de un contexto político de creciente inseguridad y de falta de control público.

Derivando algunas conclusiones, creo que las ONGs aquí ya están bastante desempeñadas a acompañar a las comunidades afectadas tanto en un desarrollo rural sustentable para tener alternativas productivas como en asesoría jurídica y en algunos casos también se promueve la



titulación de tierras por posesión veinteañal. Se ha hablado bastante sobre ordenamiento territorial, pero cada uno entiende otra cosa, por ejemplo el INTA sólo hace un análisis de los suelos de acuerdo a su capacidad productiva mientras la visión de las ONGs comprendería, por ejemplo un inventario de la biodiversidad, y cuánto bosque hay que proteger y cuántas poblaciones nativas hay allá que hay que proteger antes de declarar un área libre para futura expansión. Acá hay un gran déficit de la política pública.

Tenemos una gran responsabilidad desde la cooperación de desarrollo porque Alemania es uno de los mayores consumidores de lo que Argentina exporta. Utilizamos el maíz y la soja como forraje para la cría de ganado, cerdos y pollos, y es una de las razones por la que asistimos a la población en la defensa jurídica de sus tierras y hacemos también incidencia internacional.

Un aspecto importante también para la cooperación oficial sería promover un tipo de catastro, una titulación de tierras y un ordenamiento territorial. Algunas ONGs internacionales trabajan también para incluir criterios o salvaguardas sociales y ecológicas en la concesión de créditos, porque infelizmente hubo varios créditos del Banco Mundial y de bancos alemanes para el cultivo de soja y la expansión de la frontera agrícola aquí.

El derecho a una vivienda adecuada está estrechamente ligado con el derecho a la alimentación. El propósito de Misereor y de sus contrapartes es obligar al Estado a crear condiciones de contexto jurídico que permitan a los grupos afectados a hacer valer por sí mismo sus derechos a una vivienda adecuada. En el medio urbano, en Bs. As., por ejemplo, hay un proyecto de la ONG Moi para legalizar viviendas ocupadas.

El derecho a la salud es un tema que se puede tratar muy bien en el taller de medio ambiente de la tarde, porque hay muchas comunidades afectadas por las fumigaciones aéreas de pesticidas. El pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales es una excelente base para denunciar fumigaciones aéreas donde las comunidades han sido muy perjudicadas. El derecho a la salud no se refiere solamente a una disposición de una base de servicios básicos de salud, puestos de salud, atención médica, sino también la protección ante violaciones. Así, se puede reclamar al Estado que debe proteger a las comunidades ante intoxicaciones por agrotóxicos.

El derecho a la educación comprende la disponibilidad, la cercanía o la accesibilidad y la calidad. Es lo que el colega de la UCA expuso ayer: que gran parte de la población rural no tiene acceso a servicios de educación, y donde sí llegan en la minoría de los casos son de una calidad suficiente. El objetivo es reclamar la puesta a disposición de centros de enseñanza, el acceso equitativo a una educación de calidad.

El derecho a la participación en la vida cultural vale sobre todo para las comunidades autóctonas. Comprende el derecho a conservar y desarrollar su cultura y participar en la vida cultural. Es de gran importancia para los indígenas y para las minorías étnicas. El Convenio 169 de la OIT es una importante referencia. La misión de la cooperación es proteger los derechos de los indígenas amenazados y el apoyo a la articulación de sus intereses. Les puse el caso de la mina de oro en Guatemala.

Finalmente, el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias tiene como enfoque mejorar las condiciones de trabajo tanto en el sector informal como en el formal. Se trata de promover la organización de los empleados para poder imponer sus derechos ante autoridades estatales y privadas. Recién empezamos un proyecto muy interesante con una ONG argentina, se llama FOCO, Foro de Participación Ciudadana, en Bs. As. Han formado un observatorio de empresas transnacionales donde van a vigilar las condiciones laborales en Shell y en el supermercado Carrefour, que imponen precios tan bajos que los proveedores mantienen en condiciones de esclavitud a sus trabajadores, como en el sector verduras y frutas o textiles, lo están investigando. Eventualmente van a incluir también a las dos empresas agroindustriales multinacionales Cargill y Monsanto del enclave sojero.

En Alemania Misereor apoya campañas públicas para suprimir condiciones de trabajo explotadoras.



Por ejemplo en la industria de juguetes de China, para promover el comercio justo y ropa limpia para la industria maquilladora, donde muchas veces mujeres son explotadas.

Hay diferentes estrategias para fortalecer la responsabilidad del Estado y realizar los derechos humanos. Siempre es necesario diferenciar según diferentes trasfondos políticos, económico e históricos. Y lo siguiente es una bonita teoría, muchas veces no es la realidad pero una real división de poderes y una justicia independiente son muy importantes y es importante servirse del sistema jurídico nacional para obligar al Estado a cumplir con sus deberes de derechos humanos. Un componente es la presión internacional y se está trabajando en eso para promover la justiciabilidad de los DESC. Siendo que ante la ONU todavía solo hay un comité, no hay un mecanismo de sancionamientos ante infracciones, es crucial la vigilancia y la movilización de la sociedad civil.

En el marco de la globalización, abogamos para la obligación de las empresas privadas a respetar los derechos humanos y de organizaciones internacionales, como la Organización Mundial del Comercio, que va muchas veces con sus exigencias de liberalización, en contra de estándares laborales y ecológicos mínimos. Y el Banco Mundial que con sus políticas de créditos mucha veces viola los derechos humanos, como dije en el caso de la mina de oro en Guatemala. Pensamos que hay que fortalecer los gremios de la ONU en materia de derechos humanos.

Hay varios instrumentos en cuanto a los derechos civiles y políticos, que son la defensa y asistencia a víctimas de violaciones de derechos humanos, el trabajo de prevención de esclarecimiento y asesoramiento. En Perú y Guatemala hay comisiones de verdad que se refieren a violaciones de derechos humanos en la dictadura militar y promueven un seguimiento sistemático y la documentación de violaciones. También la denuncia y la reivindicación de indemnizar a las víctimas. Es muy importante el trabajo de reconciliación y la persecución política de los autores de delitos, porque muchas veces existe impunidad en América Latina. Es crucial el apoyo a organizaciones competentes en la defensa de los derechos humanos y lobby nacional e internacional.

Referente a instrumentos para realizar los DESC, primero hay que fortalecer a los grupos pobres y marginados. Es necesaria una educación sobre los DESC y sobre cómo se puede reclamar y promover proyectos ejemplares con función de modelos para acciones del Estado. Por ejemplo, en el nordeste del Brasil, Cáritas y Misereor apoyaron a ONGs locales a construir algunas cisternas de agua para captar agua de lluvia en una zona muy árida, y finalmente cuando ese grupo se comprobó como éxito, el gobierno asumió y ahora va a construir un millón. Entonces se ha sustituido el papel del Estado inicialmente, pero en muy pequeña escala y ahora el gobierno ha asumido su rol con éxito.

Conclusiones para Misereor. Para fundamentar el trabajo de Misereor en los DESC, hay todo un trabajo necesario de concientización y formación interna, porque no siempre se han concebido los proyectos desde una perspectiva de los derechos humanos. También tematizamos los derechos humanos, como hoy, en el diálogo con los contrapartes como un valor agregado para fundamentar sus reclamos frente al Gobierno. Sería por ejemplo introducir una perspectiva desde los DESC en los proyectos de agroecología como una parte reivindicativa para titularizar las tierras para no perderlas. Para proyectos de salud, por ejemplo, en proyectos de medicina alternativa, es importante reivindicar que el Gobierno asume su responsabilidad de garantizar una cobertura con servicios básicos de salud para todo el país.

Conclusiones para los contrapartes: Hay que partir de un análisis sistemático de una situación no deseada desde los DESC, es decir identificar a los perjudicados, cuáles son los derechos violados, quién es el responsable y derivar reivindicaciones y alternativas deseadas. Una educación en los derechos humanos, si es posible siempre en un diálogo sur-sur. Incluir componentes reivindicativas en proyectos técnicos. Es importante establecer estructuras de asesoramiento locales y defensas jurídicas respecto a los derechos humanos y también vincularse con ONGs del mismo ámbito a nivel nacional e internacional, para garantizar el flujo de información.

Finalmente, es importante también formar nudos de instituciones con el Estado que son adecuadas y abiertas, cómo ganarlas como aliados, como las Secretarías de Derechos Humanos, Secretarías de Agricultura o Medio Ambiente. Por ejemplo en Argentina, ya existe una buena cooperación con el





Programa Social Agropecuario y las Secretarías de Salud, Trabajo y Vivienda y otras.  
Muchas gracias.

### Espacio de preguntas

- *Entiendo que el gobierno alemán no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT. ¿Misereor está realizando alguna acción al respecto?*

**Ulrike Bickel:** Sí, es un gran problema, una vergüenza, gracias por mencionarlo. Hay una coalición de ONGs alemanas, Misereor forma parte, y están desde hace varios años en una campaña de incidencia para que Alemania lo ratifique. El problema es una disputa estructural dentro del gobierno. Dos Ministerios, el de Relaciones Exteriores y el de Cooperación quieren que Alemania lo ratifique mientras que el Ministerio de Finanzas y el de Asuntos Interiores no lo quieren porque tenemos a dos minorías en Alemania, no se autodeclaran como indígenas, pero el Ministerio del Interior tiene miedo de tener gastos para cursos de idioma. Es totalmente loco, porque hablan alemán y según creo es por reivindicaciones territoriales. El Ministerio del Interior teme que algún día esos pueblos se declaren autosuficientes y quieren gestionar su propio territorio. Pero esto está lejos de toda realidad. Estamos en eso, hubo una conferencia en septiembre pasado, Misereor tiene un experto en materia de asuntos indígenas que algunos compañeros de ENDEPA conocen y seguimos empujando.

- *¿Puede ampliar la idea de introducir componentes reivindicativos en proyectos técnicos? ¿Cómo hacer un balance entre acciones de lobby de las ONGs con la necesaria acción autónoma de los grupos cuyos derechos son vulnerados?*

**Ulricke Bickel:** Referido a la segunda pregunta. Creo que nunca se debe imponer algo. El deseo de cambiar una situación debería siempre venir de las comunidades afectadas mismas. La idea de introducir componentes reivindicativos en proyectos técnicos, resulta que las provincias del Chaco están especialmente amenazadas por el avance de la frontera agrícola y si antiguamente no hubo tanta presión en los territorios, hoy sí hay una importante dinámica en el mercado inmobiliario. He visitado a dos comunidades en Santiago del Estero el año pasado, por ejemplo el Paraje Milí, en Robles, donde hay topadoras, hay enfrentamientos, donde hay sojeros que quieren producir en los territorios campesinos e indígenas. Y si por un lado llegan técnicos que enseñan mejoras en el campo como sistemas agroforestales, cría de cabras, mejoramiento de suelo, cultivos de leguminosas y procesamiento de los productos, mientras por otro lado arriesgan perder la tierra, es urgente hacer los trámites para lograr una titulación. El derecho humano a la alimentación obliga al Estado de protegerles el acceso a la tierra. En eso no he profundizado hoy, pero para mí quién asume los costos de la mensura y la titulación es una cuestión crucial y creo, tal vez va muy lejos o no es muy realista, pero pienso si el Estado pudiera asumir los costos para pequeñas comunidades sería muy justo para garantizar este acceso a la tierra de los pequeños productores.

- *Misereor estuvo en Salta y estuvo en la universidad. Usted no ha mencionado las instituciones científicas como las universidades en el trabajo de derechos humanos.*

**Ulrike Bickel:** Disculpen esa omisión, pero creo que el trabajo científico es crucial y muy importante para fundamentar la argumentación de derechos humanos. Por ejemplo, he visitado a Walter Pengue en Bs. As.. Además, hay intercambios de la Red Agroforestal con Gustavo Soto de la Universidad de Córdoba y Miguel Brassiolo de la Universidad de Santiago del Estero.

**Carlos Vigil:** Hay que decir también que Misereor colaboró en la organización de esta misión, apoyó esta misión, pero no era una misión específica de Misereor. Entonces, hay cosas que se pueden manejar y otras no, de todas maneras me parece absolutamente válida la acotación que se nos hace.

# TALLERES





Culminadas las presentaciones del Seminario, los participantes continuaron el trabajo a partir de la agrupación en talleres sectoriales. En el marco del Seminario Taller se reconocieron tres temáticas a partir de las cuales se conformaron los siguientes talleres:

- **Taller 1:** Taller sobre estrategias jurídicas para la preservación de los recursos naturales y el ambiente en el medio rural.
- **Taller 2:** Taller sobre la situación y estrategias de defensa jurídica de los derechos a territorios indígenas.
- **Taller 3:** Taller sobre estrategias de defensa legal de la tierra para las familias campesinas.

A partir de éstos ejes los grupos trabajaron simultáneamente sumando a las presentaciones del Seminario, las exposiciones de casos seleccionados de acuerdo a su pertinencia y vinculación con los temas antes mencionados.

Tal intercambio de experiencias en las distintas comisiones permitió el análisis de estos problemas a fines de identificar las principales dificultades con que se encuentran a la hora de defender sus derechos, presentar el encuadre jurídico dado al problema, socializar estrategias que en distintos lugares se están definiendo para enfrentar la situación y un segundo momento de la propuesta, tenía por objeto el reconocimiento de enseñanzas dejadas por los casos expuestos en relación con la determinación del problema, el encuadre jurídico, las estrategias utilizadas, las dificultades, a fines de poder establecer sugerencias o recomendaciones futuras al respecto.

Cada comisión presentó posteriormente en plenario general las conclusiones y recomendaciones discutidas y consensuadas en los distintos talleres, que a continuación se transcriben.



### **1. Taller sobre estrategias jurídicas para la preservación de los recursos naturales y el ambiente en el medio rural:**

Más que de recursos naturales en el taller se dialogó sobre cuestiones ambientales, que es un concepto más amplio y abarcativo. Se presentaron los “casos” relevados antes del taller y se abordaron otros que aún no han sido llevados a la justicia pero que quienes los padecen o están haciendo un seguimiento de ellos, conocen bien.

Las cuestiones tratadas pueden agruparse en dos grandes campos:

- Problemas vinculados a la deforestación, que afecta a todo el Gran Chaco por el avance de la frontera agropecuaria a expensas de los bosques, con proyecciones alarmantes ya que se estima que anualmente se “habilitan” 10.000 hectáreas para cultivos en terrenos de gran fragilidad; y,
- Problemas vinculados con los agrotóxicos, especialmente los efectos del glifosato sobre la salud humana y el ambiente, mediante el análisis de un caso muy bien presentado.

Después de la presentación y discusión de los problemas, se procedió a responder a la consigna sugerida por la coordinación del taller:

#### **¿Qué enseñanzas dejan las situaciones analizadas?**

a) En la mayoría de los casos que fueron presentados había una **buena identificación del**



**problema:** están relacionados con una política de Estado que tiende al monocultivo, a la monocultura y que se basa en un sistema patriarcal. A partir de ese marco, se constata un aumento progresivo de la deforestación y empleo de métodos y técnicas que son agresivos para la salud y el ambiente. Este modelo de producción y de políticas estatales responde a un paradigma del progreso que favorece a determinados grupos vinculados con el poder y que cada vez excluye más gente.

Como la mayor parte de las tierras con mejores condiciones para la agricultura han sido ya explotadas, el avance se produce sobre las *tierras marginales* a las cuales habían sido desplazadas muchas comunidades de pequeños productores y de aborígenes en el pasado. Y allí se reproducen los conflictos: nuevos desplazamiento, mayor marginalidad y exclusión de los menos favorecidos por el sistema.

En las reflexiones hechas por el grupo se criticó fuertemente al modelo de Estado capaz de impulsar políticas activas en defensa de intereses depredadores y en contra de la mayoría, en un país donde el 50% de la población está en o por debajo de la línea de pobreza y con necesidades básicas insatisfechas.

**b)** Frente esta identificación del problema, se analizó el **enquadre jurídico**, si existe o no un marco jurídico, especialmente en relación con los problemas ambientales. La conclusión es que hay leyes; por ejemplo, las mencionadas por el Dr. Sabsay en su exposición: el artículo 41 de la Constitución, que resguarda el derecho de todo habitante de la Nación Argentina a un ambiente sano y un desarrollo humano, que es el punto clave a partir del cuál hay que exigir las reivindicaciones y el cumplimiento del derecho para todos los habitantes. La Ley General del Ambiente N° 25.675, que contiene los presupuestos mínimos a partir de los cuáles las provincias pueden dictar otras normas más específicas pero que no pueden contradecirse con este marco general. La ley 24.051, sobre residuos peligrosos, en la que hay que enmarcar el problema de los agrotóxicos, que es un tema muy extendido en todo el país con la sojización y pampeanización que se quiere imponer a expensas de otros modelos, de los recursos naturales y de las poblaciones locales.

Pero además, el artículo 75 de la Constitución Nacional que en uno de sus incisos incorpora las convenciones internacionales otorgándoles carácter constitucional. Este es un punto clave para defender el ambiente, porque incorpora a la Constitución la Convención Internacional de Biodiversidad y la de Lucha Contra la Desertificación. Ésta última es la que menos se aplica y la que resulta groseramente violada con el avance de la frontera agropecuaria.

**c) ¿Qué hacer ante estos problemas?** Dentro del grupo se plantearon tres posturas:

- Una opinó que el marco legal es insuficiente.
- Otra, que hay legislación que permite una defensa judicial y que existen los mecanismos para actuar; que el problema es la falta de cumplimiento de la ley.
- Una tercera piensa que es necesario un marco legal más específico con relación, por ejemplo, a los agrotóxicos o a los distintos agroquímicos.

Pero de todos modos hay que tener en claro que todos los residuos peligrosos están incluidos en la ley 24.051, en cuyos anexos figuran los compuestos que son perjudiciales para la salud. Si una actividad puede producir residuos que son peligrosos, es necesario que se realice un estudio de impacto ambiental y que se propongan las medidas de mitigación, remediación, etc. El problema nuevamente es que no se cumple el marco legal vigente.

¿Qué hacer? ¿Qué puede hacer la gente cuando tiene un problema? ¿Qué hacen los pobladores dispersos, los campesinos o los indígenas cuando de pronto aparece un avión y fumiga; o cuando la fumigación la realizan las máquinas, se dispersan compuestos tóxicos que se absorben vía respiración, contacto, alimentos? Cuando no se respetan las normas de seguridad mínimas establecidas por la ley (vientos, alejamiento de lugares poblados, etc.)? Lo primero que se debe hacer en todos estos casos es un **recurso de amparo**. Las acciones de amparo pueden ser presentadas por cualquier persona, no es necesario el patrocinio de un abogado. Por eso es importante la capacitación: que la gente sepa cómo actuar, dónde realizar una denuncia y cómo presentar un



recurso de amparo.

También se señalaron las dificultades prácticas con que tropiezan los pobladores: policías que se niegan a recibir denuncias, presiones de hecho (muchas veces con violencia y peligro de vida). ¿Qué hacer en esos casos? Siempre hay un juez de turno; por tanto, como primera medida buscar y tener individualizado quién es el juez de turno correspondiente y si la policía no quiere recibir la denuncia, recurrir al juez y además utilizar la difusión pública de los hechos. O sea, ejercer nuestros derechos de ciudadanos y ciudadanas. Muchos señalan que hay experiencias negativas: cuando la gente comienza a hacer denuncias y no es escuchada, se cansa porque no ve que sus protestas tengan eco. Hay que saber que presentar una denuncia e impulsar una acción judicial lleva tiempo, esfuerzos y en algunos casos dinero. Por lo tanto hay que armarse de paciencia y tratar de que todas las causas lleguen al final.

Si se presenta un recurso de amparo y es rechazado, ¿cuál es el siguiente paso? Insistir, recurrir a otro tribunal, buscar las alternativas procesales, tratar de que el caso quede registrado y sirva de antecedente. En los organismos estatales y en el Poder Judicial hay mucha desinformación. Y en los aprovechadores mucha malicia: en el caso de los daños por agrotóxicos, cuando ven que la demanda avanza y no se podrá evitar la responsabilidad, se “levanta” la empresa y se van del sitio para eludir el problema. Hay que identificar a los responsables; y si se fue la empresa hay organismos del Estado que deben hacerse responsables de ubicarla.

Con relación específicamente al problema de los desmontes, también hay un marco legal bastante importante.

En el ámbito nacional la ley 13.273 de defensa de la riqueza forestal, la ley 25.675 las y legislaciones provinciales (que son distintas, pero ninguna podría estar en contradicción con la Constitución y las leyes nacionales).

Un caso que se analizó fue el de Santa Fe (ley de moratoria de desmontes). Otro el de Salta, donde si alguien quiere desmontar un predio que supere las 1.000 hectáreas tiene que presentar un estudio de impacto ambiental. Sin embargo, el estudio de impacto ambiental no es garantía, porque hay muchos profesionales irresponsables y funcionales al sistema capaces de vender un dictamen favorable por dinero. Una cuestión importante: cuando se hace un estudio de impacto ambiental, hay que determinar el nivel de impacto ambiental de base y proponer otras posibilidades alternativas de manejo. Y ese es un punto en que la mayoría de los estudios de impacto ambiental fallan. Los estudios de impacto ambiental que presentan los particulares deben ser revisados por la autoridad competente, que en este caso es la Secretaría de Medio Ambiente.

**d)** Con relación a las **dificultades**: la primera es el acceso real a la justicia, sea por desconocimiento de la población que no sabe cómo hacer valer sus derechos, o por los procedimientos tortuosos que tienden a que la gente se canse desde un primer momento y abandone los intentos.

Otros problemas muy importantes: la corrupción en los organismos de control y aplicación de las leyes; la falta de división de poderes se torna grave en la mayoría de las provincias y en la nación; la desconfianza y la falta de integración entre actores de la sociedad civil que se supone están luchando por una causa común.

Para tratar de enfrentar y superar las dificultades surgieron varias ideas:

- Capacitación a las y los abogados sobre derechos ambientales ya que hay pocos preparados en este tema que es bastante nuevo en la legislación argentina. ¿Cómo hacerla? A partir de seminarios y talleres; comenzar a integrar más a los abogados en este tipo de encuentros para tratar de cambiar una perspectiva que ha sido muy sesgada en los abogados en otros tiempos.
- Trabajar con los grupos, comunidades y poblaciones más aisladas en la gestión y procedimientos de los problemas ambientales: qué y cómo hacer frente a los problemas.
- Continuar con estos talleres o seminarios, que puedan reproducirse aunque sea una vez al año, ya que el hecho de intercambiar experiencias ha sido muy rico para todos.



- Formar una red con relación a los problemas ambientales que conste de una base de datos donde se vayan incorporando todos los casos que hayan tenido una respuesta judicial o los que están pendientes, para tratar de difundirlos y saber cuáles son los problemas que aquejan a cada uno de los sectores del campesinado, de los aborígenes o vinculados con los problemas ambientales.
- Realizar campañas de concienciación y difusión sobre la importancia de los bosques, de los mecanismos y procesos que operan en los bosques y que son fundamentales para nuestra supervivencia y el mantenimiento de la biodiversidad.
- Revisar la legislación vigente en cada una de las provincias, analizar las lagunas o fallas del marco legal y proponer normativa.
- Impulsar la declaración de emergencia ambiental en la provincia de Chaco, vinculada al avance de la deforestación.
- Hacer una campaña de apoyo a las leyes de protección de los bosques y moratorias en el avance de la deforestación e implementar en todas las provincias el funcionamiento del defensor del pueblo.



## 2. Taller sobre la situación y estrategias de defensa jurídica de los derechos a territorios indígenas

El taller trabajó en dos subgrupos; uno formado por los abogados y en el otro por los demás integrantes.

El subgrupos de no juristas llegó a las siguientes conclusiones:

- Los principales problemas que se observan son:
  - Existe legislación constitucional, por acuerdos internacionales y en algunas provincias. El problema es que la legislación no se cumple y hay que señalar que muchos de los problemas que afectan el ambiente y los recursos naturales apuntados por el grupo que trató éste tema, también afectan a los territorios de los pueblos indígenas. El problema es político, no jurídico y se genera por la ausencia de cumplimiento por parte del estado de la legislación existente. Por tanto, es necesario tomar conciencia de que el problema es político, no se cumple la ley, lo que lesiona el estado de derecho. La concentración de poder en el Ejecutivo, daña a su vez el principio de separación de poderes, esencial a un sistema republicano.
  - Las presiones políticas: quienes deben aplicar la ley son presionados, muchas veces atemorizados, para que sus decisiones sirvan al poder dominante.
  - Grandes dificultades para acceder a la información. Por ejemplo, en la provincia de Salta los funcionarios tienen prohibido entregar información bajo presiones insoportables. Y la información es esencial para poder hacer un buen ejercicio de los derechos.
  - Desconocimiento y falta de formación de los funcionarios en derechos indígena, los que a veces ni siquiera son bien conocidos por los pueblos indígenas. También hay desconocimiento de los aspectos procedimentales necesarios para hacerlos valer.
  - Desconocimiento de la población en general de los problemas de los pueblos indígenas que tiene origen en prejuicios y se asienta en la indiferencia, lo que en cualquier caso resulta contrario a los intereses de los pueblos indígenas.



- Los medios de comunicación, el cuarto poder, tienen sus intereses atados a los gobiernos y grupos de presión, además de prejuicios contra los pobres en general y los indígenas en particular. Hay una cuestión ideológica y una política de estado que privilegia a la mega empresa y los intereses vinculados al poder.
- Las principales propuestas:
  - Fortalecer el acompañamiento con capacitaciones a los pueblos indígenas en sus derechos.
  - Capacitar a funcionarios públicos u operadores de estamentos oficiales que son los que ignoran la legislación sobre derechos indígenas, procedimientos e institucionalización de las organizaciones (personería jurídica de las comunidades). Para estas tareas de capacitación, priorizar las instancias locales, los espacios zonales y comunitarios, con actividades previas y posteriores a las acciones de presión que se están programando a nivel nacional con el objetivo de denunciar violaciones y abusos.
  - Fortalecer las articulaciones y los intercambios de organizaciones indígenas e instituciones que las acompañan, aprovechando las iniciativas propias o de otros (por ejemplo, las que organiza el INAI; las promovidas por organizaciones indigenistas nacionales).
  - Consolidar redes de acceso y difusión de la información.
  - Generar hechos para instalar en la opinión pública las denuncias y las propuestas de los pueblos indígenas. Surgió la idea de hacer una presentación de los casos, problemas y estrategias que tienen las comunidades mediante una solicitada (publicación) en periódicos de circulación nacional, acompañada por una movilización a Buenos Aires. Ya existen experiencias que avalan esta metodología y este año se hizo una acción concertada para presentarse en el Congreso Nacional, con buenos resultados.
  - Buscar adhesiones o apoyos a escala internacional y en el ámbito del país con hechos políticos que impacten, ya que a veces nos desgastamos en acciones sin repercusión suficiente.
  - Se rescata como experiencia positiva el informe alternativo realizado hace dos años por ENDEPA y CTERA sobre el convenio 169 y que con el tiempo se advierten algunos impactos.

Acciones del tipo de las antes propuestas deberían estar a cargo de las organizaciones indígenas y con el apoyo de los equipos que las están acompañando; dirigidas a los tres poderes del estado: ejecutivo, legislativo y judicial, tanto en lo provincial como nacional, Además, hacer algún tipo de acción más masiva, de concienciación, dirigida a la sociedad en general.

El subgrupo de **Juristas** planteó:

- El rol del abogado/a en el asesoramiento a las organizaciones y comunidades indígenas: los profesionales que trabajan estos temas no deciden lo que se debe hacer desde sus oficinas. Trabajan con pueblos que construyeron su cosmovisión a lo largo de cientos de años de historia; y cada etnia tiene sus cosmovisiones, su grado de organización, sus opiniones frente a los temas que les atañen. Por tanto, el encuadramiento jurídico de un caso que los afecte no se puede hacer con pautas y mentalidad “blanca”. Hay que hacer diagnóstico puntuales, según cada caso, dentro de las normativas provinciales que al mismo tiempo son distintas. Porque si bien hay una legislación marco, el Convenio 169 incorporado por el artículo 75 inciso 17 a la Constitución Nacional, también existen legislaciones provinciales que la refuerzan o, por el contrario, tratan de vulnerarla. En cada caso, en cada provincia y en cada pueblo o por lo menos en los 23 pueblos indígenas reconocidos hasta ahora en Argentina, el trabajo de los abogados será distinto. Entonces, en la temática indígena hay un modo de trabajar diferente del que se utiliza en otros campos. El sujeto es un pueblo con historias, con proyectos y con un presente que es diferente al de otros.
- Partiendo de la base de esta realidad, las estrategias serán distintas en cada provincia. Hay provincias donde es necesario que se dicte legislación sobre temas que no están suficientemente claros o legislados; allí la estrategia es la incidencia. Se debe hacer cabildeo,

- lobby sobre las legislaturas provinciales, el congreso nacional, como lo que se hizo en mayo, y participar en todos los congresos y encuentros donde se hable de derecho civil, penal, estar presentes como equipos de abogados, siempre con el mismo objetivo: que se fortalezcan las organizaciones indígenas que acompañamos para que ellas decidan su destino.
- Trabajar con los medios de comunicación, lo que varía en cada provincia y cada pueblo. Por ejemplo, en la Patagonia está de moda el tema indígena, entonces cada cosa que sucede se publica en los medios nacionales e incluso internacionales. En cambio en la región norte cuesta bastante instalar el tema. Debemos trabajar para sensibilizar a los periodistas, instalar el tema y mostrar que merece una atención específica.
- Actualmente en Neuquén se está haciendo una reforma constitucional; se modificarán 200 artículos de una constitución de 230, donde un gobierno con una línea opositora a los pueblos indígenas está intentando negar derechos: de acceso a los recursos naturales, al territorio, de reconocimiento como pueblo. Frente a esta situación las organizaciones deben estar presentes y en lucha. Por ejemplo la Confederación Mapuche Neuquina instaló una oficina frente a la Legislatura donde va a sesionar la Convención Constituyente para hacer tareas de incidencia en forma permanente.

Debemos tomar como piso el artículo 75 inciso 17 y el convenio 169 que da garantías mínimas. De ahí en más las provincias están en condiciones de dar más garantías pero nunca menos y si a través de una reforma constitucional provincial o de una ley provincial, se pretende restar garantías, reclamar la inconstitucionalidad de la norma.

- La defensa jurídica de los territorios se complica cuando se pierde la posesión efectiva de la tierra, cuando se pierde el contacto directo con la tierra. Por eso, la primera estrategia, y rescatando lo que decía la doctora Llinás sobre el artículo 2470 del código civil, es la defensa de la posesión, permanecer en la tierra. Cuando las comunidades están asentadas en sus territorios los abogados tienen más herramientas jurídicas para defenderlas que cuando ya están afuera. De allí que es muy importante instalar la idea que la gente continúe en la posesión para hacer la defensa jurídica.
- Otro tema importante es la capacitación, pero no solo para los referentes de las comunidades. Es imposible que los abogados capaciten a toda la comunidad porque hay algunas que tienen 3000 o 5000 personas, pero sí capacitar a capacitadores/as, gente de las comunidades que puedan capacitar a los demás. Por otro lado, los abogados necesitamos capacitación en la cuestión antropológica.



### 3. Taller sobre estrategias de defensa legal de la tierra para las familias campesinas

La problemática central es la expansión agrícola que avanza en el país e incide directamente sobre la situación de la tierra ocupada por las familias campesinas. Analizando la legislación constatamos que si bien dista mucho de ser favorable a los derechos campesinos, existen normas que reconocen el derecho posesorio: aquel que se adquiere por la ocupación.

Para discutir sobre las estrategias en defensa de la tierra, el grupo se dividió en dos temáticas específicas.

Por un lado, quienes discutieron sobre formación, capacitación e información; destinatarios,





metodología, etc.

Y por otro, quienes analizaron las estrategias de coordinación, articulación e intercambios (tanto en aspectos jurídicos como políticos).

### **a) Articulaciones y coordinaciones**

Un problema: hay muy pocos profesionales trabajando con las organizaciones campesinas o las instituciones de promoción, en la defensa de la tierra. En este sentido, las familias campesinas están más desprotegidas que otros grupos del sector popular.

Las propuestas principales son:

- Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones campesinas mediante intercambios y articulaciones. En la medida que crezcan y se fortalezcan las organizaciones, podrán defender las tierras. Los casos expuestos en el taller y las experiencias que tenemos nos indican esto claramente.
- Fortalecer y consolidar la capacitación de los equipos técnicos y de las organizaciones campesinas. Capacitar a los campesinos, a los técnicos y a los abogados para hacer una buena defensa de los casos. Quiénes? las organizaciones campesinas (APROBAE, MOCASE, UNPEPROCH, etc), las ONGs y el estado (PSAs).
- Brindar asesoría jurídica a fines de fortalecer la capacitación, identificar y sistematizar el material pedagógico que existe, hacer un listado de los equipos jurídicos que están trabajando y vincularlos entre sí. Lograr que los equipos jurídicos que están trabajando con campesinos y aborígenes puedan juntarse e intercambiar experiencias en jornadas de este tipo.
- Visualizar los casos en los medios de comunicación. Articular con los medios de comunicación locales y nacionales. Capacitar a las ONGs en estrategias comunicacionales. Quiénes: la Red de Comunicadores para el Gran Chaco.
- Sumar al trabajo a otros actores como universidades, escuelas y dirigentes sociales.
- Integrarse a los espacios institucionales llevando propuestas. Algunas provincias como por ejemplo Santa Fe, han logrado algunas leyes de protección ambiental con esta estrategia.
- Promover el estudio de nuevas instituciones jurídicas (propiedad familiar o comunitaria, por ejemplo).

### **b) Formación, capacitación e información**

Propuestas:

- La capacitación y formación a los campesinos en temas jurídicos y organizativos para que ellos puedan organizarse en el momento que tengan las urgencias, sin la necesidad de que esté el técnico o el abogado acompañándolos, que sean autogestionarios.
- Capacitar y formar a los técnicos de las distintas organizaciones que trabajan con los grupos campesinos. Los/las técnicos/as que están en el campo, en contacto directo con la gente, necesitan información porque suelen ser los primeros en ser consultados.
- Capacitar a los campesinos en los conocimientos básicos de derecho como ciudadanos, además de los derechos posesorios, porque sabemos de la arbitrariedad que existe en el campo, del mal desempeño de la policía. Muchas veces los campesinos no saben como comportarse ante el juez de paz, creyendo que éste tiene más facultades que las que corresponde y algunos funcionarios cometen abusos y arbitrariedades, la mayoría de las veces sirviendo a quienes pretenden adueñarse de la tierra.
- Utilizar metodologías adecuada para las distintas capacitaciones, usar terminología y ejemplos adecuados.
- Ofrecer la información mediante distintos instrumentos como ser cartillas, radioteatro, etc., que sirvan para comunicar las irregularidades de la justicia. Utilizar los medios de prensa, si se tiene uno propio mucho mejor. Teniendo programas propios también se puede capacitar a la gente.
- Construir redes de comunicación de organizaciones campesinas y mantener la comunicación



- entre las instituciones por más que sean de distintas provincias, porque la problemática tiene características similares en todos lados.
- Fortalecer la autodefensa, lograr reconocimiento del estado de los grupos campesinos tal como son, con su cultura.
- Formar promotores locales que vivan en la comunidad. Esto, a veces, trae sus desventajas porque pueden terminar convirtiéndose en dirigentes (suplantando a los propios de las comunidades).
- Incorporar en las capacitaciones la perspectiva de género.

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES





Vistas las conclusiones y recomendaciones de los distintos talleres, los aportes de las y los expositores y los diálogos en plenario, se adoptan como CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES del Seminario-taller, las siguientes:

- La normativa sobre territorios indígenas, ambiente y recursos y posesión de tierras que existe en el país, aunque tiene falencias y lagunas, ofrece posibilidades. La incorporación del artículo 41, del 75 inc.17 y la elevación a rango constitucional de los tratados internacionales en la Constitución de 1994 ofrece oportunidades y posibilidades sobre las cuales aún hay bastante para investigar y trabajar.
- Pero esta normativa muchas veces no se aplica
  - por desidia de gobernantes y funcionarios;
  - porque no se han instrumentado o son deficientes los organismos de control;
  - por la presión e ingerencia de intereses económicos y políticos;
  - por corrupción.
- Nuestro sistema político tiene graves imperfecciones que lesionan el “estado de derecho” y la igualdad ante la ley, lo que se manifiesta en:
  - la influencia del poder ejecutivo sobre el legislativo y judicial hace que, en algunas provincias, la división de poderes sea más una aspiración a alcanzar que una realidad;
  - que el acceso a la justicia no sea parejo para todos los y las ciudadanos y ciudadanas, y para algunos está casi vedado de hecho;
  - que las disposiciones sobre transparencia (p.e. audiencias públicas) no se cumplen; o los recaudos y garantías legales no se formalicen del modo adecuado (p.e. los análisis de impacto ambiental realizados por entidades independientes).
- Existen trabas para acceder a la información necesaria para ejercer derechos y ciudadanía. Por ejemplo, para informarse sobre situación de tierras o territorios.
- En muchos casos los medios de comunicación, denominados el Cuarto Poder en las democracias, están bajo el dominio o la influencia de los poderes, ya sea de modos legalizados o fácticos, lo que imposibilita la difusión de los hechos, la discusión pública y acalla las críticas.
- Para cambiar estas situaciones es necesario:
  - establecer articulaciones de los actores de la sociedad civil a través de Mesas, foros, o cualquier otra modalidad, que pugnen por los derechos a una ciudadanía plena con participación;
  - fortalecer las organizaciones de base y que se capaciten para el ejercicio de sus derechos;
  - utilizar todos los recursos legales para lograr garantías y reconocimiento de derechos;
  - combinar estrategias jurídicas con campañas de difusión e información a la opinión pública, a fines de hacer frente a las violaciones de derechos y garantías, a través de los medios masivos de comunicación y movilizaciones si fuere necesario;
  - organizar actividades de capacitación: para los mismos profesionales del derecho; los técnicos y promotores de las instituciones que trabajan en promoción; los funcionarios locales (Jueces de Paz, Policía); los dirigentes y miembros de organizaciones de base;
  - difundir los casos de violaciones de derecho y buscar apoyos a nivel internacional capaces de incidir sobre los gobiernos y poderes fácticos para que respeten la ley y cumplan los convenios.
- Para la comunicación e intercambio de experiencias, fortalecer y utilizar las redes ya existentes: REDAF, ENDEPA, Comunicadores del Gran Chaco, red de Comunicadores Indígenas, etc.
- Continuar con el relevamiento de situaciones de conflictos en tierras, territorios o ambientales,



- sistematizar la información y difundirla. Igualmente, relevar estudios, jurisprudencia y casos y difundirlos para que puedan aprovecharse en otras situaciones.
- Continuar con el proceso de reflexión sobre las distintas dimensiones del desarrollo sustentable mediante encuentros (seminarios, talleres) anuales.

**Algunas de las propuestas antes reseñadas deben ser llevadas a la práctica por las organizaciones indígenas o campesinas; otras convendría impulsarlas articuladamente. La Secretaría de la REDAF e Iniciativa Cono Sur asumieron el compromiso de proponer a la Red y a Misereor el apoyo a:**

- Organizar un observatorio de conflictos y experiencias de defensa y recuperación de tierras, territorios y derechos ambientales, sistematizarlos y difundirlos. Este Observatorio podría ser además un mecanismo de concentración y difusión de legislación y jurisprudencia, o de articulación con otros observatorios.
- Analizar con los expositores del seminario-taller la posibilidad de producir y publicar materiales para capacitación en materia jurídica sobre tierras, territorios y derechos ambientales, que puedan ser utilizados en capacitación (de profesionales del derecho, técnicos, promotores y dirigencia de organizaciones).
- Promover comunicaciones, intercambios de experiencias y apoyos entre los equipos que están trabajando en el aseguramiento de tierras, territorios y defensa de recursos naturales.
- Continuar con el proceso de reflexión y profundización de condiciones para un desarrollo rural sustentable mediante encuentros anuales.

#### **REDAF**

*Red Agroforestal Chaco Argentina*

#### **Iniciativa Cono Sur**