

Diez años de la Ley de Bosques

Avances y desafíos en el contexto actual

28/11/2007 – 28/11/2017

La deforestación y los conflictos por la tierra

El avance de la frontera agropecuaria en la región chaqueña ha ocasionado permanentes conflictos por la tenencia de la tierra, que enfrentan a empresas o personas que buscan habilitar tierras para la agricultura y ganadería a gran escala con la población rural, que depende del monte para su subsistencia. Para las organizaciones indígenas y campesinas de la región, “desmontes y desalojos” son las dos caras de una misma moneda. La Ley de Bosques, como norma ambiental, busca regular específicamente el proceso de deforestación, pero al hacerlo pone en juego inevitablemente la cuestión de la tenencia de la tierra y del acceso a los recursos.

En efecto, en toda la región chaqueña, y especialmente en provincias como Santiago del Estero y Salta, que son las que registran la mayor superficie deforestada en los últimos decenios, gran parte de la población rural no tiene títulos sobre las tierras que habita y utiliza. En muchos casos, otras personas o sociedades tienen sobre esas tierras títulos de propiedad que han ido pasando de mano en mano durante décadas, sin que hubiera intentos de parte de los titulares de tomar posesión de los terrenos. A su vez, por herencias, reventas, liquidación de hipotecas, etcétera, y por la desprolijidad de algunos catastros provinciales, la situación de los títulos es con frecuencia de difícil verificación. Sin embargo, con el auge de la soja y la consiguiente valorización de la tierra en la región, esos títulos, legítimos o fraguados, reaparecen en manos de presuntos propietarios que intentan desalojar a los pobladores para dedicar las tierras a un fin lucrativo.

Estas situaciones se originan en diferentes procesos históricos, que incluyen, entre otros, la existencia de formas de tenencia colectiva en el derecho colonial (“campos comuneros”) que no fueron reconocidas por el Código Civil y nunca se resolvieron; la venta de tierras fiscales “con gente adentro”, tanto en el caso de indígenas que preexistían en la región como en el caso de pobladores criollos que habían colonizado espontáneamente las tierras; la compra y posterior abandono, entre fines del siglo XIX y mediados del XX, de enormes superficies de tierra fiscal por parte de empresas madereras, que después de extraer los árboles más valiosos se desentendieron de esos lotes y adquirieron otros nuevos para repetir la operación, dejando tras de sí campos abandonados y diezmados donde se fue asentando

población. El resultado en todos los casos es el mismo: que la población rural de menores recursos no tiene asegurada la permanencia en sus tierras.

Para tomar dimensión de la problemática pueden recordarse algunas cifras del Censo Nacional Agropecuario 2002 (el CNA 2008 fracasó debido al conflicto por las retenciones a la exportación de granos, de manera que no disponemos de datos más actuales). Según aquel censo, en las provincias del NOA (que para el INDEC incluye Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán) había un 36,8% de explotaciones agropecuarias “sin límites definidos”; esta categoría censal se compone íntegramente de explotaciones en situaciones jurídicas precarias. A esto se añade un 6,9% de explotaciones con límites definidos cuya forma de tenencia era la “ocupación”, vale decir, el uso sin título de propiedad y sin algún tipo de contrato agrario. Esto no agota el universo de formas de tenencia problemática (que pueden incluir también sucesiones indivisas por varias generaciones, contratos agrarios precarios, etcétera), sino que señala una estimación de mínima. Es decir que la proporción de productores agropecuarios en situaciones de tenencia problemáticas superaba holgadamente el 40% en el NOA, llegando a más de la mitad en algunas provincias como Salta y Santiago del Estero. Mientras tanto, en otras como Tucumán es mucho menor; también en Chaco y Formosa la proporción era relativamente baja según el CNA 2002, pero también allí se registran conflictos.

Si bien el Código Civil reconoce el “derecho veinteñal” (usucapión o prescripción adquisitiva), que otorga la propiedad a quien habite o use de manera pacífica un predio durante veinte años, en la práctica siempre ha sido, y sigue siendo, sumamente difícil hacer valer este derecho. Esto se debe, por un lado, a lo costoso y lento de los trámites, casi siempre inaccesibles para la población rural de menos recursos, y por otro lado, lo que es más grave, a que en general los juzgados solamente reconocen la prescripción adquisitiva sobre aquellas porciones del territorio donde existen “mejoras” visibles, tales como casas, pozos o cercos. Pero los pobladores de la región chaqueña dependen para desenvolver su economía del uso del monte, de donde extraen productos madereros (leña, carbón, postes) y no madereros (miel, fibras, frutos), y donde se alimenta su ganado. Ese monte suele ser de uso común y no tener subdivisiones o “mejoras” visibles; de esta manera, el criterio adoptado por los jueces muchas veces significa la destrucción del modo de vida local, al encerrar a la población en parcelas minúsculas, insuficientes para garantizar su subsistencia.

Por otra parte, los conflictos en muchos casos se dirimen al margen de la ley. Son moneda corriente en la región las amenazas, la destrucción de viviendas e instalaciones y las agresiones físicas; se registra incluso un número creciente de homicidios ligados a conflictos por la tierra. La violencia está generalmente a cargo de bandas armadas privadas, pero cuenta muchas veces con la complicidad, cuando no con la participación activa, de personal policial. Estos hechos vienen siendo denunciados hace décadas por las organizaciones campesinas e indígenas y por organizaciones sociales afines, pero ello no ha alcanzado para impedir la expulsión o el arrinconamiento de numerosas comunidades en la región chaqueña.

En cuanto a las poblaciones indígenas, la ley 26.160 (2006) declaró la emergencia en materia de tierras de comunidades indígenas y suspendió todos los actos de desalojo contra ellas, exigiendo que se realice un relevamiento jurídico-técnico-catastral de los territorios. Vale decir que esta ley no crea un derecho nuevo, sino que tiende simplemente a tutelar un derecho reconocido en el texto de la Constitución (art. 75 inc. 17), aunque no en los hechos. No obstante, en vista de los pobres avances en el relevamiento exigido, tuvo que ser prorrogada en sucesivas oportunidades, la última de ellas en noviembre de 2017 luego de intensos reclamos por parte de las organizaciones indígenas.

A pesar de la gran cantidad de conflictos territoriales en la región chaqueña, no existe información oficial completa al respecto¹. El Observatorio de Tierras, Recursos Naturales y Medioambiente de la REDAF identificó entre 2007 y 2012 un total de 386 conflictos, incluyendo conflictos de tierras y conflictos ambientales. De ese total, realizó un relevamiento de información detallada en 248 casos, de los cuales 224 se referían a conflictos de tierras. Esos 224 casos, localizados en las provincias de Catamarca, Chaco, Córdoba, Formosa, Jujuy, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero, involucraban un total de aproximadamente 2,8 millones de hectáreas de tierra en disputa, y afectaban a 130 mil personas. En 77 % de estos casos, los pobladores vie-



ron usurpados sus territorios, y en el 52 %, debieron soportar además acciones directamente orientadas a expulsarlos de sus tierras (amenazas, destrucción de instalaciones, agresión física). Cabe aclarar, por cierto, que esta información dista de abarcar todos los conflictos que existen en la región; se refiere únicamente a aquellos a los que la organización pudo acceder para relevarlos, obteniendo la autorización de los afectados para difundirlos. En resumen, el modelo de los agronegocios al expandirse en la región chaqueña no sólo genera daños ambientales, sino que acarrea permanentes conflictos por la tierra. En la raíz de estos conflictos se encuentra la disputa por el uso y control del territorio, que para el agronegocio es sencillamente un recurso para producir y hacer negocios, mientras que para la población campesina e indígena representa el espacio en el que se produce su vida y su cultura. El Estado en sus diferentes niveles y poderes ha tendido a favorecer la expansión de este modelo de desarrollo agroindustrial, visto como un vector de crecimiento económico.

¹ Existe un informe editado por el Proinder en 2013 bajo la coordinación de K. Bidaseca, Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina, que releva 332 casos en total, con 25.591 familias afectadas y 3,615.696 ha en disputa para las provincias de Chaco, Córdoba, Formosa, Jujuy, Salta, Santiago y Tucumán. Sin embargo, este informe no pretende relevar la totalidad de los casos, sino caracterizar la problemática a partir de una muestra de aproximadamente 50 casos por provincia.

Tabla 1: EAP por formas de tenencia, 2002, selección de provincias.

Provincia	EAP con límites definidos										EAP sin límites definidos		Total (*)	
	Total		... en propiedad exclusivamente		... en propiedad combinada con otras formas de tenencia		... bajo contratos agrarios		... en ocupación		N	%	N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%				
Catamarca	6.694	73,3	5.429	59,4	557	6,1	273	3,0	234	2,6	2.444	26,7	9.138	100
Jujuy	4.061	45,2	2.404	26,8	448	5,0	681	7,6	326	3,6	4.922	54,8	8.983	100
La Rioja	5.852	72,1	5.304	65,4	295	3,6	97	1,2	136	1,7	2.264	27,9	8.116	100
Salta	5.575	54,1	3.192	31,0	346	3,4	999	9,7	1.038	10,1	4.722	45,9	10.297	100
Santiago del Estero	10.830	51,7	7.820	37,3	519	2,5	322	1,5	2.169	10,4	10.119	48,3	20.949	100
Tucumán	9.555	96,6	7.503	75,9	1.156	11,7	558	5,6	262	2,6	335	3,4	9.890	100
TOTAL NOA	42.567	63,2	31.652	47,0	3.321	4,9	2.949	4,4	4.645	6,9	24.806	36,8	67.373	100
Chaco	15.694	92,9	10.624	62,9	2.348	13,9	851	5,0	1.743	10,3	1.204	7,1	16.898	100
Formosa	8.994	90,3	7.012	70,4	432	4,3	263	2,6	1.179	11,8	968	9,7	9.962	100
TOTAL	67.255	71,4	49.288	52,3	6.101	6,5	4.063	4,3	7567	8,0	26.978	28,6	94.233	100

(*) Aparece una pequeña diferencia entre este total y la suma de las diversas categorías debido a que el censo informa unos pocos casos bajo los rubros "otros" y "sin especificar". Fuente: elaboración propia con datos del CNA 2002 (siguiendo la metodología de González, 2000).