

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



# LA ACTUALIDAD DE LA REFORMA AGRARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*Bernardo Mançano Fernandes, Luis Felipe Rincón  
y Regina Kretschmer (Compiladores)*

Bernardo Mançano Fernandes | Eraldo da Silva Ramos Filho | Luis Felipe Rincón | Hellen Charlot Cristancho Garrido | Flor Edilma Osorio Pérez | Regina Kretschmer | Ramón B. Fogel | Angelina Herrera Sorzano | Luciano Concheiro Bórquez | Carlos Rodríguez Wallenius | Luis Daniel Hocsman | Mariana Romano | Sergio Gómez E. | João Márcio Mendes Pereira



FUNDAÇÃO  
Perseu Abramo  
Partido dos Trabalhadores



CLACSO

# ÍNDICE

<b>Bernardo Maçano Fernandes, Luis Felipe Rincón y Regina Kretschmer</b> Presentación	9
<b>Bernardo Maçano Fernandes</b> La experiencia brasileña de lucha por la tierra y reforma agraria	15
<b>Eraldo da Silva Ramos Filho</b> A reforma agrária como território da política e a reforma agrária de mercado como território da economia	41
<b>Luis Felipe Rincón y Hellen Charlot Cristancho Garrido</b> Trayectoria y actualidad de la reforma agraria en Colombia: relato de una ilusión (que se renueva?)	69
<b>Flor Edilma Osorio Pérez</b> Tierra, territorio y dinámicas de guerra: reflexiones a partir del caso colombiano	93
<b>Regina Kretschmer</b> Conflictos agrarios y luchas campesinas en el Paraguay	109
<b>Ramón B. Fogel</b> Reforma agraria en el Paraguay. Retrocesos y luchas	129

<b>Angelina Herrera Sorzano</b> La agricultura en Cuba y las reformas agrarias	141
<b>Luciano Concheiro Bórquez y Carlos Rodríguez Wallenius</b> México: de la lucha por la tierra a la disputa por los territorios rurales	167
<b>Luis Daniel Hoczman y Mariana Romano</b> Política de tierras, capital agrario y control social. Actual fase de resistencia de la lucha campesina en Argentina	189
<b>Sergio Gómez E</b> La Tierra y las reformas agrarias en América Latina: una mirada al pasado y perspectivas	205
<b>João Márcio Mendes Pereira</b> Banco Mundial, política agrária neoliberal e reforma agrária assistida pelo mercado na América Latina	233

# **POLÍTICA DE TIERRAS, CAPITAL AGRARIO Y CONTROL SOCIAL. ACTUAL FASE DE RESISTENCIA DE LA LUCHA CAMPESESINA EN ARGENTINA**

Luis Daniel Hocsman\* y Mariana Romano\*\*

## **INTRODUCCIÓN**

La Argentina se caracteriza por carecer de una política de tierra de carácter distributivo; históricamente fue atravesada por intentos legislativos en relación al acceso a tierras marcado por el afianzamiento de una burguesía agraria dominante. Este rasgo de concentración de la propiedad y del latifundio impidió que se produjeran transformaciones estructurales en el campo.

Esta dinámica configura una relación intrínseca entre el capital y políticas públicas por medio de dispositivos legales ante la resolución de un conflicto agrario. El avance sobre territorios campesino-indígenas, que adquieren un nuevo valor económico, es atravesado

---

\*\* Abogada. Dra. en Estudios Sociales Agrarios. Universidad Nacional de Córdoba. Miembro Programa de Estudios Socio-antropológicos Agrarios. Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba y Programa Conflictividad agraria y Desarrollo rural. Centro de Estudios Avanzados / CONICET. Universidad Nacional de Córdoba.

\* Lic. en Historia/ Mgter. y Dr. en Antropología. Docente / investigador Doctorado en Estudios Sociales Agrarios, y Programa de Estudios Socio-antropológicos Agrarios. Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba. Investigador Programa Conflictividad agraria y Desarrollo rural. Centro de Estudios Avanzados / CONICET. Universidad Nacional de Córdoba.

por la irrupción del agronegocio amparado en un marco jurídico en detrimento de los ocupantes de esas tierras.

Presentamos a modo de contexto información que da cuenta de las condiciones macroeconómicas a nivel nacional y provincial que, en el marco de políticas neoliberales y un modelo agro-exportador, dan sustento al conflicto, analizando la situación del campesinado de Córdoba.

Formas de control social expresadas en la judicialización y criminalización de estrategias de lucha y resistencia del campesinado ante la defensa de su territorio, marcan una nueva fase del conflicto social, que, para su comprensión, referimos en este trabajo.

### **ACCESO Y DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA**

Para el abordaje que proponemos del modo en que se desenvuelve actualmente la lucha por la persistencia del modo de vida campesino en Argentina, consideramos necesario precisar el significado del concepto reforma agraria. De manera general, apunta a una distribución y democratización de la tierra, fundamentada en un cambio en la estructura agraria consistente en la eliminación de latifundio, distribución de la tierra y acceso equitativo al conjunto de bienes naturales.

Una reforma agraria es parte de un proyecto político cuyo objetivo es planteado como un cambio radical del régimen de propiedad y explotación de la tierra. En nuestro continente, los procesos de reforma agraria son variados, han acompañado a revoluciones, y también se han producido inmersas en cambios políticos en el marco del desarrollo capitalista.

Una excepción notable es Argentina donde, hasta el presente, no ha tenido lugar ninguna reforma agraria ni ésta ha formado parte de la agenda política.

La peculiaridad del caso argentino (a lo largo de siglo y medio, período desde el cuál se da inicio al genocidio indígena y expropiación de su territorio) puede explicarse en un complejo contrapunto que va desde la relativa importancia que tuvo en parte de la región pampeana<sup>1</sup>, la agricultura familiar y las haciendas capitalistas de mediano tamaño (así como por el grado de urbanización relativamente alto) a las sucesivas trabas impuestas por los sectores terratenientes por mantener y/o profundizar sus privilegios surgidos desde la consagración de la Argentina como Nación. A otra estructura agraria corresponde la amplia región extra pampeana que mantuvo y mantiene de manera dominante la herencia latifundista de la hacienda andina desde el período colonial español.

---

1 Inmensa llanura de tierras fértiles, circundante en unos 600 km de la ciudad/puesto de Buenos Aires.

En esta política pendular con flujos e iniciativas “progresistas”, estuvieron presente intereses de una burguesía agraria que consideraba que el arrendamiento “clásico” - como forma dominante de acceso a la tierra- constituía una traba para el desarrollo de las fuerzas productivas en el agro, así como la precariedad en las relaciones contractuales, la apropiación de la renta de la tierra desalentaba o imposibilitaba la acumulación y el consiguiente avance en la producción.

En el país no hubo una política de tierras que tuviera como objetivo básico a la repartición de la propiedad rural para evitar los latifundios improductivos. Sí podemos considerar que hubo distintos planes de colonización, pero estos fueron experiencias aisladas. Como señala (Girbal-Blacha, 1988), hubo intentos legislativos dirigidos a facilitar y democratizar el acceso a las tierras, a través de la subdivisión y el asentamiento de colonos, o por la transformación de arrendatarios y aparceros en agricultores propietarios, se vieron frustrados en forma recurrente, debido a la resistencia de terratenientes y estancieros, ampliamente representados en las filas parlamentarias<sup>2</sup>.

En 1940, se aprobó la ley Nacional de Colonización N° 12.636, que creó el Consejo Agrario Nacional (CAN), convirtiéndose en el primer instrumento legal que definió una política integral de colonización de tierras. Su finalidad fue aplicar un plan de poblamiento, racionalización de las explotaciones, subdivisión de la tierra, estabilización de la población rural sobre la base de la propiedad. Aunque esta ley no constituyó un instrumento jurídico orientado a producir una reforma agraria, establecía limitaciones y restricciones a la propiedad de la tierra, facultando al CAN a expropiar tierras abandonadas o no explotadas o bajo explotación no racional, que se entregarían en propiedad a colonos en mérito a la constitución de su familia, su residencia y preparación técnica (León y Rossi, 2006). Los puntos centrales que fundamentaban la iniciativa eran el profundo cuestionamiento

---

2 Como señala la misma autora, para las primeras décadas del siglo XX, no pudieron plasmarse instrumentos legales de envergadura, excepto la poco efectiva legislación dirigida a regular las relaciones contractuales entre arrendatarios y propietarios y algunos proyectos de ley que lograron traspasar la telaraña que una y otra vez tejían los sectores más conservadores sobre todo intento reformista. Recién a mediados de los años treinta aparecieron en escena leyes de colonización en tres de las provincias pampeanas, mientras la Nación seguía careciendo de un instrumento de tales características, a pesar de que poseía millones de hectáreas de tierras fiscales en los territorios nacionales. La Federación Agraria Argentina, que representaba los intereses de miles de agricultores arrendatarios, no efectuaba un cuestionamiento frontal de las relaciones sociales de producción. El gremio más bien concentraba sus demandas en una mayor participación en el ingreso agrícola y en la obtención de mejores y más estables condiciones de arriendo que posibilitaran una mayor independencia operativa. (Girbal-Blacha, 1988).

del arriendo y la aparcería como formas extendidas de tenencia, la concomitante baja proporción de agricultores propietarios de la tierra, la permanencia del latifundio, la especulación constante que se manifestaba en los precios de la tierra y la errada política impositiva (Lázzaro, 1999; en León y Rossi, 2006).

Fueron dominantes en estas políticas el conservadurismo de las relaciones sociales agrarias, sin la aplicación de una política de tierras, siquiera reformista, que estableciera ciertos límites al derecho de propiedad, que en forma absolutista se venía ejercitando desde la aprobación del Código Civil.

Durante el período democrático 1973/74, se elaboraron dos iniciativas: la ley de Impuesto normal a la renta potencial y el anteproyecto de Ley Agraria en 1974. En ambas se planteaba como objetivos la ampliación de la frontera agropecuaria. En la primera, que las tierras que estaban improductivas se incorporasen a la producción, cobrando sobre aquellas tierras que no fueran utilizadas, una renta potencial. Por su parte, el anteproyecto de ley Agraria otorgaba al CAN amplias facultades para concretar una transformación agraria, dando cuenta que los problemas estructurales del agro permanecían vigentes.

Ambas iniciativas recibieron el fuerte ataque de los sectores rurales tradicionales identificándolas como “colectivizante”; y sin el apoyo de quienes inicialmente se mostraron a favor, como la Federación Agraria, las Ligas Agrarias (representantes de productores rurales familiares con menor grado de capitalización) y los gremios agrupados en la Confederación General del Trabajo (CGT), quitaron finalmente su apoyo (Manzanal, 2007). Se logró así abortar el intento de legislar y avanzar sobre esta materia, manteniendo invariables las relaciones de fuerza en el agro. Finalmente, en 1980 (bajo el gobierno de la dictadura fruto del golpe cívico-militar de 1976) se dio el golpe final con la derogación de la ley de colonización y la disolución del CAN.

Queda claro entonces, que el Estado argentino no sólo no reconoce la Reforma Agraria, ni ha sido establecida en ninguna sanción legislativa o institucional, sino que tampoco han sido concretadas las iniciativas de tendencia re-distributivas como las señaladas para el período referido.

De lo apuntado se desprende que no es tomado como fundamento de legitimidad a la función económica social de la tierra, sino que ésta es tratada como una mercancía, y por ello sujeta plenamente a las determinaciones del mercado y al marco jurídico liberal que lo sustenta.

En Argentina -a diferencia de los marcos legales vigentes en otros países latinoamericanos como Brasil, Venezuela, Ecuador, Bolivia- no se reconoce la función económica social de la tierra; no consta en

ninguno de los articulados constitucionales. Sólo <sup>3</sup> a modo de antecedente, en el Art. 38 de la Constitución de la Nación Argentina sancionada en el año 1949, se contemplaba ese reconocimiento, pero dejada sin efecto tras el golpe cívico-militar de 1955, mediante un Decreto del Presidente Gral. Aramburu, se retomó el carácter meramente liberal de la propiedad de la tierra, prevista en el Art. 17 de la Constitución Nacional de 1853, y en el Código Civil. Se abandona así todo esbozo de asociar a la propiedad agraria con los derechos, económicos y sociales, que orientara una línea progresiva del derecho agrario.

Cabe mencionar una situación diferente desde los marcos legales referida a la propiedad y función social de la tierra ocupada por comunidades indígenas en Argentina. Solo en territorios históricamente ocupados por indígenas ha sido a partir de la reforma constitucional de 1994, establecido el derecho a la propiedad de la tierra atento a su carácter de pre-existentes al Estado Nacional y en reconocimiento a sus formas culturales de organización<sup>4 5</sup>. No obstante, registramos la ausencia de una política pública de alcance general que resguarde y

---

3 A pesar de que la ley disponía de un conjunto de instrumentos avanzados para desarrollar un amplio plan de transformación agraria, como bien lo interpretaron sus primeros directivos, e incluso así lo propuso Perón antes de asumir la presidencia, su potencia en tal sentido fue erosionada desde el primer momento. La falta inicial de asignación de fondos y la posterior disolución del Consejo en 1946, con el traslado de sus funciones al Banco de la Nación, fue el primer golpe que recibió la política de tierras... La prohibición de realizar expropiaciones constituyó el segundo golpe sobre las potencialidades de la ley. Jamás se volvería a utilizar este instrumento en la segunda mitad del siglo XX (León y Rossi, 2006).

4 “Capítulo cuarto. La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica. Artículo 38 - La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo o intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva. La expropiación por causa de utilidad pública o interés general debe ser calificada por ley y previamente indemnizada...”

5 Si bien la legislación nacional (Art.75. Inciso 17 de la Constitución Nacional) y de algunas provincias, reconocen formalmente los derechos territoriales de los pueblos indígenas, para el acceso efectivo a los mismos es necesario la reglamentación de las leyes - generales y particulares -, y el desarrollo de mecanismos específicos por parte de los organismos del estado encargados de su ejecución.

Para la aplicación de los marcos legales, son los colectivos indígenas quienes deben emprender procesos judiciales para “demostrar” no ser usurpadores.

Las superficies de tierra reconocidas con derecho a propiedad son por lo general de menor proporción a las actual e históricamente ocupadas; mientras que en otros casos las medidas efectivas de ejecución son largamente postergadas.

Las unidades territoriales consideradas sujetas a entrega o expropiación no se corresponden a los espacios territoriales que configuraban la compleja estructura productiva y social de sus habitantes (Hocsman, 2004).

promueva los derechos consagrados en la misma constitución, como así también en convenios internacionales, tal como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Precisado en sentido amplio el contenido del concepto de Reforma agraria y presentada la legislación vinculada a la política de tierras en Argentina a lo largo del siglo XX sin que se produjeran transformaciones políticas estructurales y ante el desarrollo y profundización de las relaciones capitalistas, podemos marcar como rasgo dominante: el predominio de la creciente concentración de la propiedad de la tierra y de explotaciones agropecuarias.

Esta dinámica se profundizó en las transformaciones ocurridas en el espacio rural de Argentina desde la década de los 90 con el marco neoliberal ampliamente difundido en la geografía latinoamericana, así como en el marco de los denominados “gobiernos progresistas” sudamericanos, a partir del inicio del presente siglo.

Para el caso argentino, las políticas y los fundamentos económicos emanados desde el Estado estuvieron orientados, claramente, a favorecer la territorialización del capital agrario, proceso desarrollado mediante lo que sintetizamos como ejes de análisis:

1. Modelo de monocultivo orientado a la exportación (“sojización”) con reestructuración productiva sustentada en la tecnología de insumos y procesos.
2. Expansión de la frontera agrícola, concentración y ocupación de los territorios, con disminución de número y superficie de explotaciones agropecuarias.
3. Desplazamiento de población rural, predominantemente campesina.
4. Formas de control social expresadas en la judicialización de las estrategias de lucha y resistencia del campesinado ante la defensa de su territorio, marcando una nueva fase del conflicto social, que, para su comprensión, referimos en este trabajo.

No abordamos aquí importantes líneas de acción motorizadas desde el Estado (y con la participación de ONGs) que, mediante planes y políticas sociales de mitigación y control de la pobreza rural, pueden ser interpretadas como otras formas de control social. Nos referimos a una serie de Programas de Desarrollo (PDR): PRONAGRO, PRODERNEA, PSA, PROINDER, CAPPCA, PROFEDER, etc<sup>6</sup>, desarrolla-

---

6 Como señala Manzanal (2007:5) los PDR, surgieron y fueron implementados

dos a partir de mediados de la década de los años ochenta, y más intensamente en la década siguiente, con apoyo financiero del Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que se presentaron como orientados a la promoción de un desarrollo económico sin confrontar el modelo hegemónico de desarrollo capitalista en su fase neo-liberal. Enunciando como objetivo alcanzar una “mejor calidad de vida, producción, colocación en mercados y formas de organización y participación de pequeños productores y pobres rurales”.

### **JUDICIALIZACIÓN DE LA LUCHA Y RESISTENCIAS, NUEVA FASE DEL CONFLICTO SOCIAL.**

En el contexto rural se refleja la expansión de la frontera agropecuaria y la consecuente agriculturización que tiende a desplazar a los campesinos de sus tierras.

El factor fundamental para que la “sojización” del país haya sido posible, fue la incorporación de los paquetes tecnológicos asociados a esta producción. La utilización de semillas modificadas genéticamente, fertilizantes y herbicidas permite integrar casi cualquier suelo al cultivo de soja, eliminando las limitaciones naturales de estos cultivos. A nivel nacional esto ha posibilitado que la superficie sembrada con soja pasara de 5,8 millones de Ha en 1993-1994 a 12,6 millones en el 2002-2003 (variación del 118%), y la cosecha de 11 millones de toneladas a 35 (variación del 199%) en igual período. Si bien la concentración productiva, con la consecuente disminución en el número de explotaciones, es una característica de la producción agropecuaria argentina durante la última década referida, el porcentaje de baja en el número de explotaciones de la provincia de Córdoba, medido entre los últimos Censos Nacionales Agropecuarios (CNA) es significativamente superior al de la media nacional. En todo el país la disminución de explotaciones agropecuarias (EAPs) fue del 24,5 % entre 1988 y el año 2002, mientras que para la provincia referida la disminución de EAPs fue del 36% (Hocsman, y Preda, 2006).

---

desde áreas específicas de la Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación y desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (dependiente de la primera). La mayoría de las propuestas iniciales se complejizaron con el correr de los años involucrando a toda una malla de otros actores institucionales (gobiernos provinciales, locales, ONG, cooperativas, organizaciones de productores, etc). A partir del año 2004 se produce una renovación en el tratamiento del DR promoviendo el estudio y diseño de nuevas estrategias sobre la base del DTR (Desarrollo Territorial Rural), mediante la participación de instituciones internacionales como RIMISP, FAO, GTZ, IICA

**Cuadro 1**  
**Cantidad de explotaciones agropecuarias. CNA 1988 Y 2002**

	Cantidad de EAPs		Variación	
	Año 1988	Año 2002	Absoluta	Porcentaje
Total País	421.221	317.816	- 103.405	- 24,5 %

Fuente: Fuente: estimaciones en base a información del INDEC (2003).

De la comparación de los CNA de los años 1988 y 2002<sup>7</sup>, observando los cortes por escala, verificamos la desaparición de establecimientos - vinculado al proceso de concentración - a partir del estrato de 1000 Ha. Transformación fuertemente acentuada para el estrato de 200 Ha, registrándose una disminución que supera el 40 %. De manera correlativa, las explotaciones de más de 10.000 Ha, registra el mayor incremento porcentual tanto en número de EAPs como de superficie.

En consideración de lo apuntado respecto al proceso de concentración de la tierra y disminución de explotaciones agropecuarias en la provincia de Córdoba (cortes censales por escala), se visualiza la relevancia del problema de la tenencia de la tierra. Se trata de una zona que por sus condiciones agroecológicas, históricamente ha sido marginal para la producción agrícola y, consecuentemente, el valor comercial de la tierra ha sido muy bajo. La falta de interés que las mismas han despertado a las empresas que realizan producción a gran escala, permitió que las familias campesinas (que ejercen la posesión, y no tienen títulos de las mismas) vivieran sucesivas generaciones en esta condición, sin riesgos de perderlas, desarrollando producción extensiva de animales, mediante el usufructo del monte, "sin límites definidos".

El contexto económico referido, caracterizado por la alta concentración de la tierra y expulsión/ desplazamiento del campesinado tiene su correlato en políticas judiciales funcionales al modelo productivo hegemónico.

Este proceso se analiza considerando las actuaciones judiciales que resultan de una política judicial y se muestran funcionales al sistema, como las que describiremos en relación a la criminalización de la lucha y resistencia en defensa de la posesión tierra.

Desde la falta de políticas públicas que prevean regularización dominial de esos territorios, hasta las políticas judiciales que tienden a criminalizar a los poseedores, es posible advertir esta misma

7 Cabe aclarar que en el año 2008 se realizó en último Censo Nacional Agropecuario, cuyos resultados, a la fecha, están siendo procesados; motivo por el cual no los incorporamos al análisis.

relación: falta de políticas generadas desde el poder ejecutivo provincial - de cuya jurisdicción depende la regularización de la propiedad y dominio de la tierra - y existencia de una política emanada desde el poder judicial, dirigida a criminalizar la defensa de los territorios campesinos mediante un notorio incremento de la “penalización” de la resistencia de diversas expresiones de defensa de la tierra.

Para el caso de la provincia de Córdoba, es relevante que del total de integrantes del Movimiento Campesino de Córdoba (MCC), más de un 10% se encuentran imputados por ejercer la defensa de su tierra<sup>8 9</sup>. Esta información es complementada con las conclusiones y recomendaciones del Informe de la Misión FIAN Internacional (2005) y del Informe de Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina Actuación N° 3084/06, que constituye parte de la Investigación General sobre Uso Sustentable de la Tierra, Actuación N° 6062/03 (Defensoría del Pueblo de la Nación. 2006), donde para el caso argentino durante el año 2004, expresan que las innumerables denuncias de criminalización de las luchas y protestas sociales demuestra que las autoridades estatales hacen un análisis equivocado del problema vivido en el país y por eso también dan respuestas erróneas. Los conflictos agrarios en el campo argentino en los casos verificados derivan en su gran mayoría de la usurpación de las tierras en posesión de comunidades campesinas e indígenas por parte de supuestos dueños; empresarios (para ampliar su producción de la ganadería y del cultivo de la soja) que cuentan con la complicidad de funcionarios judiciales y policiales.

“En relación a los casos verificados en Córdoba, la Misión considera que el gobierno de la Provincia de Córdoba falla en el cumplimiento de su obligación de proteger, de garantiza y de respetar: pues permite que los

---

8 Las fuentes judiciales en las que se basa esta relación de criminalización son las siguientes: Autos caratulados “ALLENDE JUAN MEDARDO Y OTROS p.ss.aa. Daño Calificado. 11 imputados penales. “AREVALO GRACIELA DEL VALLE Y OTROS p.ss.aa. Usurpación”. 8 imputados penales. “GoDOY ALCIRA OCTAVIANA Y OTROS p.ss.aa. Impedimento funcional”. 3 imputados penales. DIAZ PEDRO BENITO Y OTROS p.ss.aa. Turbación a la posesión”. 7 imputados penales. BUSTAMANTE Roberto p.ss.aa. Hurto”. 3 imputados penales. ORTIZ y otro p.ss.aa. Usurpación”. 4 imputados penales. “ORELLANO DE BUSTAMANTE y otros p.ss.aa. Usurpación”. 7 imputados penales; MORENO y otros p.ss.aa. Usurpación”. 4 imputados penales; NUÑEZ CLAUDIO RUBÉN y otros p.ss.aa. Usurpación”. 3 imputados penales. CALDERÓN IVAN Y OTROS p.ss.aa. Usurpación”. - 3 imputados penales. PACHECO FEDERICO y otros p.ss.aa. Usurpación”. 3 imputados penales, entre otros. Todas las causas están radicadas en los tribunales del interior de la provincia. Jurisdicción Dean Funes, Cruz del Eje y Villa Dolores.

9 Food First Information and Action Network (FIAN), es una organización internacional de Derechos Humanos con status de consultora permanente de la ONU. Fundada en el año 1986, cuenta con 50 países miembros).

terratenientes usurpen las tierras de los campesinos; de respetar, pues en muchas ocasiones autoridades estatales del poder ejecutivo y del poder judicial se involucran directa o indirectamente en las violaciones de derechos humanos; y de garantizar, pues el gobierno no cuenta con un programa claro con metas y plazos para solucionar el problema, demostrando que no hay voluntad política para regularizar las tierras de los campesinos del norte de Córdoba” (FIAN International, 2005).

Intentamos comprender la actuación del Estado desde los aportes teóricos en relación al contexto económico actual, la valorización de productos de origen rural en los mercados internacionales, y la política criminal del Estado en relación a la defensa de las tierras otrora marginales para la producción agroganadera y revalorizadas en la actualidad.

A lo largo de la historia siempre existió una relación conflictiva entre capital agrario y trabajador rural.

En directa relación con el problema de la criminalización de la defensa del territorio campesino por parte del gobierno, Mançano Fernandes (2008: 355) refiere, para el caso de Brasil, que “el objetivo del gobierno es controlar la lucha de los trabajadores rurales, confinándolos a un determinado espacio político, el espacio del capital”. El autor concluye que “las tesis desarrolladas por los intelectuales del gobierno que proponen la integración sumisa del campesinado al capital, contribuyen a esta destrucción” (pp.355). Así, la expropiación de los trabajadores rurales es una consecuencia no sólo de la lógica desigual del capital sino también de las teorías que permiten la elaboración de políticas que activan este proceso.

Otro tanto ocurre, -salvando las diferencias de magnitud y alcance de la experiencia histórica del MST como movimiento social- respecto a los movimientos agrarios en la Argentina. Para el caso de los campesinos, observamos que se registra un notorio aumento de criminalización de los conflictos, por parte de las políticas criminales dirigidas desde el gobierno y/o la administración del poder judicial. Esta situación no es exclusiva de dicha provincia; la misma política criminal se está aplicando en otros Estados provinciales, con organizaciones campesinas de Mendoza, Santiago del Estero, Jujuy, Salta, Misiones, Chaco, entre otras.

### **CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA Y CRIMINALIZACIÓN DE LA DEFENSA DE TERRITORIO CAMPESINO**

Para poder evaluar la efectiva función que cumple el sistema punitivo en el seno de una determinada sociedad, proponemos un análisis integrado del contexto socio-político y económico en el cual se propugna determinada política criminal. Se hace insoslayable en este punto establecer la relación entre la política criminal y el sistema productivo

vigente. En este sentido, Wacquant (2000) refiere como la mano invisible del mercado y puño de hierro del Estado se conjugan y se completan para lograr una mejor aceptación del trabajo asalariado desocializado y la inseguridad social que implica. La relación expuesta por el autor se corrobora para el caso de estudio en la línea de que el Estado omite una política pública que es necesaria, desde lo social, pero en su faz punitiva dirige una clara política tendiente a la criminalización de la defensa de la tierra por parte de sus poseedores. La criminalización de la pobreza y la protesta se ven como consecuencia de un Estado que apunta a redefinir su modalidad de acción, restringida en lo económico y social, y expansiva en materia policial y penal.

En esta redefinición de las funciones del Estado, éste se muestra liberal no intervencionista “por arriba” (especialmente en la falta de control fiscal y de empleo) e invasivo e intolerante “por abajo”, con políticas criminalizantes a los fines de disciplinar a grandes masas en la generalización de la subocupación y trabajo asalariado precario.<sup>10</sup>

Resulta claro desde esta perspectiva analizar cómo el sistema, excluye a determinados sectores sociales a los cuales “no puede” integrar a fuentes de empleo y satisfacción de su seguridad como orden social, y los incluye mediante su criminalización.

La relación entre políticas criminales y penalización de las acciones de defensa de la posición de tierras por parte de campesinos, se analiza desde la criminología aludiendo al concepto de “eficientismo” o “funcionalismo penal” (Baratta, 1998), caracterizado como una distorsión del Derecho Penal. Ante crisis política-económico-social, el Estado para hacer frente a las crecientes demandas sociales, despliega renovadas formas de disciplinamiento y legitimación de los nuevos equilibrios de poder. Así, siguiendo al mismo autor, el Derecho penal deja de ser subsidiario (conforme nuestro derecho penal liberal), amplía su campo de actuación y se transforma en un instrumento represivo y simbólico, con el cual se pretende hacer frente a distintos problemas sociales.

---

10 Cobra también relevancia, en este contexto, el incremento de denuncias de usurpación, lo cual denota una clara política criminal por parte del gobierno al judicializar - a través del sistema penal - la defensa de los derechos posesorios. En este sentido, resulta ejemplar el caso del cambio de política criminal en relación al delito de usurpación. En la práctica judicial durante los años '90 en nuestro país, y especialmente en los tribunales del interior de la provincia de Córdoba, el delito de usurpación se investigaba sólo en los casos que tuvieran querellante particular que instara la causa, caso contrario era archivado. Desde el año 2001 observamos un cambio en relación al aumento de denuncias de usurpación, y esto se explica por su relación directa con el aumento del valor de los inmuebles rurales en el contexto económico actual. Así, las Fiscalías de Instrucción se encuentran hoy, saturadas de denuncias de usurpación.

Una descripción similar de este fenómeno social se observa en el traslado de resolución de conflictos políticos a la esfera judicial, caracterizado como tendencia global a la judicialización, según refiere Jean Paul, Jean (2001; 26-27), describiendo que es un neologismo utilizado para caracterizar el borramiento de las fronteras entre lo político y lo jurídico. Judicialización significa que un tratamiento judicial tiende a sustituir a un modo anterior de regulación social. Son así, cada vez más difusos los límites entre derecho y política. Se trata de resolver jurídicamente conflictos políticos. Esto se observa en la actual “penalización” de la vida política que afecta nuestras democracias, específicamente en la penalización de la protesta social que vienen sufriendo las familias campesinas del norte de nuestra provincia.

Retomando lo expuesto, y desde el punto de vista de la judicialización se puede caracterizar una “judicialización positiva” que toma como fuente los derechos contemplados en el Art. 4015 del Código Civil<sup>11 12</sup> que habilita el inicio de un juicio de usucapión que finalmente declare el derecho de propiedad y lo haga oponible a terceros<sup>13</sup>. No obstante, en la práctica jurídica, en acciones individuales, su aplicación resulta altamente controvertida en razón del uso ideológico del derecho.

En dirección opuesta, encontramos una “judicialización negativa” reflejada en el incremento de los índices de criminalización que penalizan las acciones desarrolladas por campesinos en defensa de su tierra.(Romano, 2011).

En situaciones como las mencionadas, Abramovich y Courtis (2002), proponen como herramientas las prácticas colectivas que consideran la relación existente entre el sistema judicial y el sistema político. En este sentido, se plantea que cuando los canales institucionales tradicionales se obturan o se estrechan, las demandas sociales y la práctica de incidencia política de los actores sociales, buscan nuevos cauces institucionales, que al mismo tiempo pueden afectar y

---

11 Esta lectura de la “seguridad”, difundida por los medios masivos de comunicación, es entendida como sensación ante la posibilidad de ser víctima de un delito, y no como seguridad social y económica para el desarrollo pleno e integral.

12 El Art. 4015 del Código Civil establece que “Prescribese también la propiedad de cosas inmuebles y demás derechos reales por la posesión continua de veinte años, con ánimo de tener la cosa para sí, sin necesidad de título y buena fe por parte del poseedor.”.

13 Aún en estos casos, tenemos nuestras reservas en relación a la iniciación de juicios de usucapión por parte de los campesinos, en razón del desigual acceso a la justicia, falta de información y alta onerosidad de los trámites que demandan los mismos, las extensas distancias que deben recorrer los productores hasta los Tribunales, entre otras.

modificar las formas tradicionales de la acción social y política. La debilidad de los actores políticos y de ciertos espacios de mediación social transforma los escenarios y los protagonistas de la práctica política.

Ante acciones de reclamo colectivo de derechos civiles, políticos o sociales, la respuesta de la administración judicial puede asumir temperamentos diversos, lo que marcará el tono de su relación con las demás instancias del Estado y en definitiva con los demás actores del proceso político.

En principio, la actuación judicial puede consistir por un lado en la declaración de que una omisión estatal constituye una violación del derecho en cuestión y, luego, en el emplazamiento al Estado a realizar la “conducta debida”. En este supuesto, corresponde al órgano judicial señalar a los poderes políticos del Estado el carácter de la “conducta debida”. No obstante, cabe aclarar que el Poder Judicial no tiene por tarea diseñar políticas públicas, sino la de confrontar el diseño de políticas asumidas con los estándares jurídicos aplicables y -en caso de hallar divergencias- reenviar la cuestión a los poderes pertinentes para que ellos reaccionen ajustando consecuentemente su actividad.

## CONCLUSIONES

La experiencia histórica en Argentina marca que las reformas agrarias -planteada como proyecto político cuyo objetivo es un cambio radical de democratización del régimen de propiedad y explotación de la tierra- estuvieron ausentes; si bien existieron tibios intentos legislativos por democratizar el acceso a la tierra como el Art. 38 de la derogada Constitución de 1949, el predominio conservador de la burguesía agraria se encuentra fuertemente afianzado a lo largo del siglo XX hasta la actualidad.

La concentración de la tierra y el latifundio continúan siendo temas no resueltos en el campo argentino, profundizado por las renovadas formas de expansión agrícola con el agronegocio como relación social.

Los conflictos agrarios se agudizan en tierras que hasta tiempo reciente fueron consideradas marginales desde el punto de vista económico. La expansión del agronegocio -expresado en la producción del monocultivo de soja y ganadería- implicó un avance sobre territorios históricamente ocupados por comunidades campesinas (e indígenas) mediante una nueva usurpación, llevada adelante por pretendidos propietarios amparados en el accionar de las autoridades y funcionarios judiciales, políticos y policiales.

Esta dinámica se manifiesta en la disputa entre dos territorialidades contrapuestas en sus lógicas y prácticas aunque,

paradójicamente, ambos modelos antagónicos cuentan con un mismo sustrato legal y, por ende, regulados por el mismo marco legal y una misma política por parte del Estado. Queda expresado así, la estrecha relación entre las políticas públicas y el capitalismo agrario, acentuando el estado de pobreza y vulnerabilidad del sector del campesinado.

Las luchas y resistencias por parte de los campesinos en defensa de su territorio son resueltas por un Estado que se define como liberal no intervencionista en materia de empleo y de distribución de la riqueza y control fiscal, e invasiva e intolerante en materia penal y criminal. Esto marca una nueva fase del conflicto social en que los conflictos agrarios son resueltos por las autoridades mediante formas de control social expresadas en la judicialización y criminalización de las estrategias de lucha y resistencia y la acelerada penalización de las mismas.

Esta actitud de legalidad por parte de un Estado en estrecha relación con el capital agrario y con falta de una política de tierra de carácter distributiva, marca la ausencia de límites entre el derecho y la política.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Abramovich, Victor y Courtis, Christian 2002 *Los derechos sociales como exigíoles* (Buenos Aires: Trotta).
- Baratta, Alessandro. 1998. *Capítulo Criminológico*. Instituto de Criminología de la Universidad de Zulia. Vol. 26 N° 2.
- Defensoría del Pueblo de la Nación. 2006. Actuación N° 3084/06, que constituye parte de la Investigación General sobre Uso Sustentable de la Tierra, Actuación N° 6062/03. Disponible en <[www.defensor.gov.ar/informes/info12-sp.htm](http://www.defensor.gov.ar/informes/info12-sp.htm)>.
- FIAN International 2005 "Annual Report". Heidelberg. Germany.
- Mançano Fernandes, Bernardo 2008 "La ocupación como una forma de acceso a la tierra en Brasil: Una contribución teórica y metodológica" en Moyo, Sam y Yeros, Paris (comps.) *Recuperando la tierra: El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina* (Buenos Aires: CLACSO. Pp. 335 a 357).
- Girbal-Blacha, Noemí 1988 *Estado, chacareros y terratenientes (1916 - 1930). Política agraria y relaciones de poder* (Buenos Aires: Biblioteca Política Argentina/CEAL).
- Hocsman, Luis D 2004 "Derechos indígenas y propiedad de la tierra en Argentina: lineamientos y dilaciones" en: *Revista Política y Cultura* (Salta) N° 3.

- Hocsman, Luis D, y Preda, Gaciela 2006 “Agriculturización y bovinización, la renovada territorialización capitalista en Córdoba (Argentina)” Ponencia presentada en el VII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural (ALASRU), 20 a 24 de octubre.
- León, Carlos y Rossi, Carlos 2006 “Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina (II)” en *Realidad Económica* (Buenos Aires: IADE) N° 198.
- Manzanal, Mabel 2007 “El Desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica” en *Workshop Internacional: Políticas públicas e Desarrollo rural no Cono Sul* (Porto Alegre: PGDR-UFRG)
- Paul, Jean. 2001. “Justicia ¿Pilar o muleta de la Democracia? En: *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires. N° 19. Enero de 2001.
- Romano, Mariana 2011 “*Nosotros siempre fuimos campo abierto. Conflictos territoriales, derecho a la tierra y Poder Judicial en el Norte de Córdoba*”. Tesis Doctoral. Documento Mimeografiado.
- Wacquant, Lois 2000 *Las Cárceles de la Miseria* (Buenos Aires: Manantial).

