

## **El acceso a los DESC por parte de comunidades campesinas e indígenas en la Argentina**

Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria y Abogados y abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (Andhes)

### **DERECHO A LA TIERRA Y A LOS DESC DE COMUNIDADES CAMPESINAS E INDÍGENAS (ARTÍCULO 11 DEL PIDESC)**

#### **1.1. Acceso a la tierra: conflictos territoriales, criminalización de comunidades, propiedad comunitaria y extranjerización de la tierra.**

##### ***Incremento en la conflictividad territorial***

En los últimos 15 años el modelo de desarrollo nacional se ha basado en un modo de producción caracterizado por la implementación de procedimientos altamente intensivos. Este modelo de producción que ha sido la principal fuente de divisas para la economía argentina ha tenido impactos negativos en términos sociales y ambientales.

Argentina se encuentra entre los principales exportadores de granos del mundo. Dado el altísimo valor de cambio que han alcanzado los cereales en el mercado internacional se ha producido un aumento de la superficie destinada al cultivo con fines de exportación, particularmente de la superficie dedicada al cultivo de la soja. Esta tendencia, sumada a la utilización de paquetes tecnológicos que prescinden de trabajos agrícolas manuales ha tenido como consecuencia una transformación significativa de la estructura de producción agropecuaria: se ha intensificado la concentración de los agentes que explotan la tierra, aún cuando lo hagan mediante el arrendamiento de tierras que no adquieren en propiedad. Esto ha supuesto el creciente desplazamiento de mano de obra no calificada, de comunidades campesinas, puesteras e indígenas de sus territorios ancestrales. Han desaparecido pequeñas y medianas explotaciones agropecuarias y se ha avanzado sobre espacios de reserva natural destinados a otros cultivos menos redituables de consumo o sobre territorios que garantizaban la reproducción de familias campesinas que producen para consumir y comercializan a baja escala. En términos ambientales, este proceso ha supuesto que la diversificación de cultivos como elemento de sostenibilidad económica y ambiental en el campo fuera reemplazada por la implementación de monocultivos y el uso intensivo de agroquímicos, deteriorando la calidad del suelo.

En este escenario, las comunidades campesinas e indígenas se han visto expuestas a mayores niveles –y ciertamente mayor complejidad- de conflictos por la conservación de territorios para desarrollar su vida. La demanda de mayores extensiones de tierra para cultivo concentrado de granos presiona hacia los territorios campesinos e indígenas promoviendo su desplazamiento y desalojo forzados. Al ser desalojadas las familias, ya sea por una orden judicial o por la presencia de grupos parapoliciales que presionan a las comunidades hasta lograr su expulsión, muchas de ellas se quedan en el desamparo total viviendo a la orilla de las carreteras y sin ningún tipo de protección gubernamental.

Las comunidades campesinas e indígenas suelen habitar sus tierras sin contar con un respaldo jurídico que les garantice la permanencia. Esto se da por razones diversas: las autoridades estatales no reconocen sus derechos comunitarios de propiedad y/o posesión; al regularizarlos parcelan arbitraria y fraudulentamente los territorios que efectivamente ocupan para desarrollar

su vida<sup>1</sup>, no se cumplen o no existen mecanismos legales efectivos y accesibles para la regularización. En cualquier caso, la situación de vulnerabilidad y exposición a la conflictividad por el acceso a la tierra se encuentra relacionada con la falta de regularización de derechos reconocidos y existentes. Esto las expone a diferentes demandas judiciales por parte de particulares, empresas u órganos estatales que pretenden despojarlas de sus territorios, muchas veces a través de prácticas violentas de intimidación, con el apoyo o la connivencia de actores estatales, que en numerosos casos supuso la muerte de dirigentes campesinos e indígenas.

Un estudio de la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación<sup>2</sup> de 2013, relevó 857 conflictos vinculados con la tenencia de la tierra que afectan a más de 63.000 familias de todo el país. Más del 43% de los conflictos había surgido en los últimos diez años. La propia Secretaría fundamentaba esta conflictividad creciente en el “impacto sobre la estructura agraria y los agricultores familiares de los cambios en el uso productivo de la tierra y la expansión de la frontera agropecuaria”<sup>3</sup>.

### ***Criminalización de miembros de las comunidades***

La conflictividad creciente por el avance de la frontera agropecuaria deriva en formas específicas de violencia que suelen confundir en forma peligrosa los límites entre el accionar del Estado y de los privados. Las comunidades campesinas e indígenas son objeto de prácticas violentas y de hostigamiento por parte de bandas armadas, en ocasiones integradas por ex policías, contratadas por empresas para presionar a las comunidades a que abandonen sus territorios. Con frecuencia estas prácticas ocurren en complicidad con la policía, el Poder Judicial y/o el Poder Ejecutivo. En algunos casos han tenido como resultado la muerte de integrantes de las comunidades afectadas. Mencionamos aquí algunos casos que ilustran estas prácticas.

El 16 de noviembre de 2011, un grupo armado irrumpió en una reunión del MOCASE Vía Campesina en el paraje San Antonio, en la provincia de Santiago del Estero, y ocasionó la muerte de Cristian Ferreyra, de la comunidad indígena Lule Vilela. La comunidad venía siendo hostigada por parte del empresario Jorge Ciccioli. Desde marzo de 2011 los integrantes de la comunidad denunciaron en reiteradas ocasiones al gobierno provincial el desmonte para la explotación, la demarcación del territorio, el bloqueo del acceso a la escuela pública de la zona, ataques contra la radio comunitaria y las numerosas amenazas que recibían por parte de personas armadas. Sin embargo, ninguna autoridad política, judicial ni de seguridad investigó ni adoptó medidas antes estas denuncias. Los miembros del MOCASE Vía Campesina explican esta falta de respuesta a la relación del gobierno de la provincia con los empresarios involucrados. Cuatro años después del asesinato, en noviembre de 2015, la Cámara en lo Criminal y Correccional de Primera Nominación de Santiago del Estero condenó a diez años de prisión al autor material del asesinato, Javier Juárez. Jorge Ciccioli, el empresario que disputaba las tierras con la comunidad, fue absuelto.

Menos de un año después, en octubre de 2012 fue asesinado Miguel Galván, también dirigente del MOCASE Vía Campesina e integrante de la comunidad indígena Lule Vilela. El asesinato se produjo en el Paraje El Simbol, en el límite entre las provincias de Salta y Santiago del Estero. Galván murió por una puñalada en la yugular a manos de un matón perteneciente a una banda contratada para amedrentar a la comunidad en representación de la empresa agropecuaria La

---

<sup>1</sup> Eso se debe al acceso limitado por parte de las comunidades a los procedimientos de mensura lo que repercute en sus posibilidades de defender sus posesiones frente a pretensiones de titulares registrales que inician acciones para acceder a los territorios que sólo detentan formalmente.

<sup>2</sup> Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, “Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina”, 2013. Disponible en: <http://www.ucar.gob.ar/images/publicaciones/Relevamiento%20y%20sistematización%20de%20problemas%20de%20tierra%20de%20los%20agricultores%20familiares%20en%20Argentina.pdf>

<sup>3</sup> Ibid, página 10.

Paz S.A. La propia familia Galván había denunciado ante la Justicia provincial las amenazas de muerte y embates sobre sus territorios que recibieron durante años por parte de grupos armados. Pero no habían tenido respuesta. En noviembre de 2015 la Sala II del Tribunal de Juicio de la provincia de Salta condenó a nueve años de prisión a Paulino Heriberto Risso, el asesino material de Galván. Los representantes de la empresa no fueron llevados a juicio.

En el departamento de Lavalle, Provincia de Mendoza, desde el año 2011 la empresa de capital español Argenceres S.A. quiso alambrar el campo cuya posesión detenta desde hace más de sesenta años un grupo de familias campesinas que trabajan comunitariamente en el cuidado y manejo de los animales en el campo. Los campesinos poseedores han denunciado estos avances en las comisarías y en oficinas judiciales. A pesar del reconocimiento judicial de la posesión de las tierras por parte de las familias poseedoras, la empresa continuó avanzando con trabajos de alambrado. Contrataron personal y contaron con la presencia de efectivos policiales, quienes prestaron servicios extraordinarios contratados en forma privada para “custodiar” la realización de trabajos. En el contexto de un enfrentamiento específico los campesinos fueron maltratados y amenazados por la policía, en una clara situación de abuso de poder. Uno de los integrantes de la comunidad fue herido en una pierna con una bala de goma. Los campesinos fueron detenidos y fueron trasladados a la comisaría, incluyendo la persona herida a quien durante las primeras horas le negaron la atención médica<sup>4</sup>.

El 12 de octubre de 2009 Darío Amín, junto con dos ex policías, Luis Humberto Gómez y Eduardo José Valdivieso Sassi, entraron y atacaron con armas de fuego a alrededor de 30 comuneros y comuneras de la comunidad indígena *Los Chuschagasta*, del departamento Las Trancas, en Santiago del Estero. Hicieron disparos de armas de fuego contra ellos, entre quienes había ancianos, mujeres y niños, que defendían su territorio en forma pacífica. Como resultado de este ataque fueron heridos de gravedad el actual cacique de la comunidad, Andrés Mamaní, y su hermano, y fue asesinado Javier Chocobar<sup>5</sup>. Las tierras están relevadas y reconocidas por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) como territorio de ocupación actual, tradicional, pública por parte de la comunidad. A pesar de este reconocimiento, la comunidad sufría amenazas y ataques violentos desde hace décadas por parte de la familia Amín, que reclamaba la propiedad de las tierras para explotar una cantera de piedra laja. Luego de nueve años de sucedidos los hechos, el 28 de agosto de este año finalmente la Justicia dispuso el inicio de las audiencias del juicio oral.

En sus Observaciones Finales de 2011 el Comité había manifestado preocupación “por los casos en que los agentes y fuerzas de seguridad, tanto públicos como privados, han recurrido a represalias y a un uso desproporcionado de la fuerza contra personas que participaban en actividades de defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, particularmente en el contexto de conflictos de tierras”, y había instado al Estado argentino a proteger a los activistas sociales. (párrafo 13).

Esta situación de vulnerabilidad suele verse agravada por las dificultades para acceder a la Justicia debido a los altos costos del litigio, la distancia a las oficinas públicas, la falta de capacitación de los operadores jurídicos y administrativos, y su incomprensión de la naturaleza y características de los conflictos. También se registran altos niveles de discriminación por parte de funcionarios públicos en el marco de un sistema burocrático administrativo incomprensible para quienes no son expertos y tampoco pueden pagar un asesoramiento adecuado.

---

<sup>4</sup> Para más información ver <http://www.unidiversidad.com.ar/campesino-de-la-ust-baleado-por-la-policia-de-jocoli> y <https://www.laizquierdadiario.com/Mendoza-la-policia-disparo-contra-campesinos-en-Jocoli-por-ordenes-de-multinacional-espanola>

<sup>5</sup> Para más información ver: <https://andhes.org.ar/wp-content/uploads/2018/08/Informe-caso-Javier-Chocobar-2018.pdf>

Los funcionarios judiciales y autoridades públicas suelen desconocer los derechos de posesión, tanto individuales como comunitarios, que detentan las comunidades indígenas y campesinos. Frente a situaciones de disputa de derechos sobre tierras en posesión de las comunidades, sobre el cual particulares o el Estado alegan ser titulares registrales, el Poder Judicial suele imputarles a los miembros de las comunidades el delito de usurpación.

El delito de usurpación<sup>6</sup> tiende a la protección de aquellas personas titulares de la posesión, la tenencia o un derecho real sobre la tierra y los habilita a recurrir a la vía penal para defender sus derechos. Pero el Poder Judicial suele utilizar inapropiadamente este tipo penal en contra de las comunidades, en lugar de habilitar el proceso civil. La permanente actitud de las agencias represivas del Estado contra los campesinos e indígenas que defienden la posesión de sus territorios configura evidentemente el supuesto de criminalización y viola de manera flagrante sus derechos y garantías constitucional y convencionalmente reconocidos.

En 2014 el CELS y la Red Agroforestal Chaco Argentina (REDAF) realizaron una investigación cualitativa sobre conflictos de tierra y acceso a la Justicia en base a 18 casos de conflictos de comunidades campesinas, criollas e indígenas, de la región del gran Chaco argentino<sup>7</sup>. En el 85% de los casos relevados la pretensión de las comunidades era la entrega del título. Casi el 80% de las familias tenía más de 20 años de posesión, lo cual les otorgaba el derecho de constituirse como único propietario de esa tierra, de acuerdo al régimen de prescripción adquisitiva. La gran mayoría de las comunidades declaraban haber sido objeto de algún tipo de violencia como estrategia de intimidación: verbal, psicológica o física y en general esa violencia se había ejercido sobre las condiciones de hábitat: contra las viviendas, los animales, las posesiones, etc. Como consecuencia, en al menos 7 de los 18 casos se registró un proceso de abandono del territorio por parte de algunas familias de la comunidad.

### ***Extranjerización de la tierra a través de la falta medidas de protección y restricción por parte del Estado***

El proceso de comercialización de tierras a inversores extranjeros incrementa la presión sobre los territorios destinados al desarrollo de su vida, al habilitarlos como parte del circuito financiero internacional. En muchos de los conflictos en que se enfrentan comunidades poseedoras antiguas y empresarios que adquieren títulos de dominio sobre tierras que nunca estuvieron en el circuito productivo extractivo, la disputa se presenta con personas físicas o jurídicas de nacionalidad extranjera. En este sentido, la extranjerización de tierras tiene incidencia en el nivel de conflictividad rural.

A través del decreto reglamentario N° 820/2016 el Estado nacional modificó sustancialmente el Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales (ley 26.737), que había sido aprobada con amplia mayoría parlamentaria en diciembre de 2011. La ley establecía el 15% como límite para la titularidad de dominio o posesión de tierras rurales en el territorio nacional por parte de personas extranjeras. Este porcentaje se computaría también sobre el territorio de la provincia, municipio o entidad administrativa equivalente en que esté situado el inmueble rural. Asimismo, dentro de ese cupo, ninguna persona física o jurídica extranjera podría concentrar la titularidad de más del 30%. La modificación flexibilizó los requisitos previstos por la ley para poder adquirir tierras y amplió la cantidad total de superficie que puede estar en posesión o dominio de personas extranjeras.

---

<sup>6</sup> El artículo 181 del Código Penal argentino tipifica el delito de usurpación, con la finalidad de perseguir a quien "por violencia, amenazas, engaños, abusos de confianza o clandestinidad despojare a otro, total o parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él, sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble, manteniéndose en él o expulsando a los ocupantes."

<sup>7</sup> La región 13 provincias: la totalidad de Chaco, Formosa y Santiago del Estero, y parcialmente las provincias de Salta, Jujuy, Tucumán, La Rioja, Catamarca, San Juan, San Luis, Córdoba, Santa Fe y Corrientes

### ***Falta de implementación de políticas públicas que garanticen la permanencia de las comunidades en sus territorios***

El Estado argentino cuenta con normas relativamente recientes que han avanzado en el reconocimiento de algunos de los derechos a las comunidades campesinas e indígenas. Sin embargo, su implementación ha sido en general parcial y deficitaria.

La ley 26.160, de Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de las Tierras que tradicionalmente ocupan las Comunidades Indígenas fue aprobada en 2006. La ley disponía la realización de un relevamiento técnico, jurídico y catastral de la situación dominial de los territorios ocupados por comunidades indígenas en todo el país, a cargo del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Además suspendía los desalojos por un plazo de cuatro años, que fue prorrogado sucesivas veces. La última prórroga fue aprobada en 2017 por un plazo de cuatro años.

Si bien la ley original establecía un plazo de tres años para el relevamiento, a once años de su aprobación el proceso aún no ha culminado. De acuerdo con un informe de Amnistía Internacional<sup>8</sup>, solamente el 30% de las comunidades ha terminado el relevamiento. Esta situación atenta contra el pleno ejercicio de los derechos de las comunidades quienes mantienen una situación de indefinición e irregularidad respecto de su territorio, expuestos a abusos y atropellos. Si bien el relevamiento no equivale al otorgamiento de un título, sí constituye un paso hacia la seguridad en la tenencia de la tierra. Una de las mayores dificultades para la concreción del relevamiento ha sido la falta de presupuesto y de transparencia y la falta de consulta y participación de algunas comunidades indígenas respecto de la delimitación de sus territorios.

El Estado argentino afirma en sus respuestas a la Lista de Cuestiones que el INAI ha planteado “como prioridad la culminación de los relevamientos territoriales”<sup>9</sup>. Sin embargo, el relevamiento no ha tenido avances desde comienzos de 2018.

Además, el Estado argentino mantiene una deuda pendiente respecto de la sanción de una ley que regule la propiedad comunitaria, reconocida por la Constitución nacional<sup>10</sup>, considerando la especificidad que mantienen las comunidades indígenas en su vínculo con el territorio. En la actualidad hay diversos proyectos de ley en el Congreso Nacional, que buscan avanzar en este sentido<sup>11</sup>. Sin embargo, ninguno ha tenido avances en el trámite parlamentario. En este marco, un caso emblemático es el de la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat, en la provincia de Salta, que nuclea a noventa y dos comunidades indígenas que reclaman desde 1984 al Estado argentino su derecho a la propiedad comunitaria de sus territorios ancestrales. En 2012 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró violados diversos derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y realizó recomendaciones al Estado argentino para garantizar los derechos vulnerados. Los escasos avances por parte del Estado en la implementación de dichas recomendaciones hicieron que actualmente sea el primer caso argentino, vinculado con el derecho al territorio de comunidades indígenas, que llegue a la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> “Prórroga de la Ley de Emergencia Territorial Indígena”, Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/09/Pr%C3%B3rroga-Emergencia-Territorial.pdf>

<sup>9</sup> Véase Párrafo 128.

<sup>10</sup> Art. 75, inc. 17.: “Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería Jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, 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.”

<sup>11</sup> Senadora Odarda, (S-0691/17), diputada Horne y otros (5137-D-2017), entre otros.

<sup>12</sup> Ver: <https://www.cels.org.ar/web/2018/05/derecho-al-territorio-ancestral-comunidades-indigenas-de-salta-presentan-sus-demandas-ante-la-corte-idh/>

En relación a la agricultura familiar, una serie de medidas recientes ha avanzado en el desmantelamiento de las políticas públicas destinadas a garantizar la sustentabilidad de este sector.

En 2014 se aprobó la ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar (LAF) n° 27118, que declara de interés público la agricultura familiar, campesina e indígena, “por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo, por practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva”. En ese sentido reconoce principios y crea instrumentos para garantizar la preservación y sustentabilidad de este modo de producción. En particular fomenta el acceso a la tierra de esta población a través de la creación de un banco de tierras y de un programa de regularización dominial. Además, suspende los desalojos hasta fin de 2018. Sin embargo la norma aún no ha sido reglamentada, y su implementación ha sido prácticamente nula.<sup>13</sup>

Por otra parte, la inscripción en el Registro Nacional de Agricultura Familiar<sup>14</sup> (RENAF), que tiene por función llevar un registro de agricultores/as familiares a fin de garantizar el acceso a distintos beneficios, entre ellos los de la LAF se ha visto dificultado debido a la modificación en su reglamentación. Este cambio prevé la separación de los registros de agricultores/as familiares individuales y organizaciones, mediante la creación del Registro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar (RENOAF), violentando profundamente el objetivo de la LAF que promovía el respeto y protección de formas de vida del campesinado, lo que supone reconocer y valorar el carácter comunitario y/o asociativo de su actividad. Además, establecieron la obligación de reempadronarse anualmente, requisito de difícil cumplimiento para muchos de los agricultores. Todo ello atenta directamente contra la implementación de las políticas y beneficios para las comunidades campesinas e indígenas dispuestos por la normativa y que contribuyen a garantizar su acceso a la tierra, su permanencia en los territorios y la reproducción de sus formas de vida íntimamente ligadas a la producción de alimentos sanos y sustentables para sí para la población en general.

Por otra parte, el Ministerio de Agroindustria anunció la suspensión del Monotributo Social Agropecuario (MSA), que consistía en un régimen impositivo especial que beneficiaba a más de 50.000 familias de la agricultura familiar de todo el país. La suspensión del MSA supone una mayor dificultad para acceder a condiciones mínimas de protección social: hacer sus aportes jubilatorios, acceder a una obra social y la posibilidad de facturar.

En los últimos días además, la dependencia a cargo de su implementación, la Secretaría de Agricultura Familiar sufrió masivos despidos que pone en duda la posibilidad de continuación de esta política.<sup>15</sup>

### **Las comunidades campesinas e indígenas del norte argentino: acceso a la Justicia y a los DESC**

Durante 2015 y 2016 Andhes y la Unión de los Pueblos de Nación Diaguita de Tucumán relevaron información sobre el acceso de diez comunidades indígenas de la provincia de Tucumán<sup>16</sup> a servicios básicos asociados al cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>13</sup> Ver: <https://www.cels.org.ar/web/2018/05/vaciamiento-de-las-politicas-para-la-agricultura-familiar/>

<sup>14</sup> Creado por la Resolución 255/07 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

<sup>15</sup> Vease <http://www.perfil.com/noticias/politica/incidentes-en-el-ministerio-de-agroindustria-por-los-despidos.phtml>; <http://www.ambito.com/932379-despidos-e-incidentes-en-el-ministerio-de-agroindustria>

<sup>16</sup> En la provincia de Tucumán existen 17 comunidades indígenas (etnia diaguita y lule), 22.000 personas aproximadamente que se autoperiben como pertenecientes a alguna comunidad. Las comunidades incluidas en la investigación son: Los Chuschagasta, Amfama, Potrero Rodeo Grande, Chasquivil, Mala mala, Valle de Tafí, La Angostura, Casas Viejas, Quilmes y Solco Yampa.

Según la información relevada, del total de la población de entre 18 y 64 años, sólo un 19% tiene acceso a empleos formales y estables. En la comunidad de Solco Yampa ese porcentaje desciende al 5%. Por otro lado, en comunidades como la de Tafí, ubicada en un contexto relativamente propicio para el desarrollo económico debido a la afluencia de turismo y con mayor población que las otras, el trabajo formal alcanza a un 25% de la PEA de la comunidad. Esto incluye a las reparticiones públicas de servicios como hospitales, centros educativos, y también pequeñas empresas o emprendimientos gastronómicos, hoteleros, etc. inexistentes en los territorios de otras comunidades. El resto de la población analizada se reparte entre condiciones de trabajo informal en cosechas (por ejemplo, de cultivos de citrus), en la industria de la construcción, o en “changas”, mayormente fuera de la comunidad. Todas estas formas de trabajo tienen un carácter temporal e irregular y se ven acompañados de movimientos migratorios internos de acuerdo con las oportunidades laborales.

El porcentaje de alfabetización es alto en todas las comunidades. Sin embargo en cuatro de ellas<sup>17</sup> no es posible acceder a ninguno de los niveles de la educación obligatoria y solo dos comunidades acceden a un nivel de educación superior (Terciario, Tecnicaturas y Universitario)<sup>18</sup>. Si bien las instituciones educativas existen, se hacen recurrentes y cotidianos problemas como el ausentismo docente, la falta de autoridades, la dificultad en la accesibilidad, entre otros.

Asimismo, el acceso de las comunidades al servicio de salud es muy limitado. El estudio registró al menos tres comunidades indígenas<sup>19</sup> que no contaban con ningún tipo de atención a la salud y una sola contaba con acceso a un hospital. Finalmente, en las comunidades donde existen instituciones destinadas a la salud no hay un reconocimiento formal y no se llevan a cabo articulaciones con los sistemas propios de medicina ancestral de las comunidades.

Finalmente, seis de las diez comunidades analizadas no cuentan con acceso al agua potable y cuatro no tienen acceso a la electricidad. En cuanto al servicios de transporte público, seis quedan por fuera de sus circuitos. Esto restringe sus posibilidades de trasladarse a los centros urbanos y, por lo tanto, de acceder a bienes y servicios de mayor complejidad. Estas comunidades deben trasladarse por medio de transporte privado hasta un punto determinado para poder acceder al transporte público, lo cual encarece los traslados.

## **PREGUNTAS SUGERIDAS**

1. ¿De qué manera tiene previsto dar cumplimiento en forma integral a la Ley de Agricultura Familiar, n°27118? ¿En qué plazos y a través de qué medidas está implementado el Estado para instrumentar “un programa específico y permanente para el relevamiento, análisis y abordaje integral de la situación dominial de tierras de la agricultura familiar, campesina e indígena”, tal como establece el artículo 18? ¿En qué plazos y de qué manera el Estado creará el Banco de Tierras para la Agricultura Familiar, de acuerdo a lo establecido por el artículo 16?
2. ¿En qué plazos y de qué manera prevé el Estado concluir el proceso de relevamiento técnico, jurídico y catastral de territorios ocupados por comunidades indígenas, de acuerdo a lo establecido por la ley de Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de las Tierras, n°26160?

---

<sup>17</sup> Casas Viejas, Solco Yampa, la Angostura y Mala-mala.

<sup>18</sup> Valle de Tafí y Quilmes.

<sup>19</sup> Casas Viejas, la Angostura y Solco Yampa.

3. ¿Qué instrumentos normativos e institucionales dictará e implementará para el acceso efectivo de las comunidades indígenas a los títulos colectivos de propiedad comunitaria sobre sus territorios ancestrales?
4. ¿Qué medidas está adoptando el Estado para mejorar la accesibilidad de comunidades campesinas e indígenas al sistema de Justicia?
5. ¿Qué medidas planea adoptar el Estado argentino para evitar una mayor presión sobre las tierras habitadas por comunidades indígenas y campesinas como consecuencia de la ampliación de la cantidad de tierra que pueden adquirir personas extranjeras, establecida por el decreto 820/2016?
6. ¿De qué manera prevé garantizar el acceso a los derechos económicos sociales y culturales de las comunidades que localizadas lejos de los centros urbanos?

### **RECOMENDACIONES PROPUESTAS**

1. Se implementen medidas para dar cumplimiento integral a la Ley de Agricultura Familiar, especialmente en relación a los instrumentos orientados a garantizar el acceso a la tierra y la seguridad en la tenencia por parte de las familias campesinas, criollas e indígenas.
2. Se concluya el relevamiento técnico, jurídico y catastral de los territorios ocupados por comunidades indígenas, garantizando la participación de dichas comunidades.
3. Se sancionen las normas necesarias para establecer mecanismos institucionales de acceso a la propiedad comunitaria indígena conforme a los estándares internacionales de derechos humanos en la materia.
4. Se adopten medidas concretas para proteger a las comunidades campesinas e indígenas de acciones violentas por parte de grupos particulares y para garantizar su acceso a la Justicia.
5. Rehabilitar el Monotributo Social Agropecuario para las familias productoras de la agricultura familiar.

### **1.2. Utilización de agrotóxicos: impacto en el ambiente y en la salud.**

El Estado argentino sostiene, defiende y promueve un modelo agroindustrial caracterizado por una producción extractivista que se nutre de monocultivos, transgénicos, agrotóxicos y fertilizantes sintéticos, destinada principalmente a la exportación. La cadena agroindustrial está concentrada en muy pocos actores que intermedian entre los productores y consumidores y en la que sobresale el supermercadismo como expresión dominante de distribución y un consumo de los alimentos como meras mercancías libradas a las fuerzas del mercado en una economía capitalista. Este modelo pone en riesgo el ejercicio del derecho a la alimentación de las generaciones futuras ya que provoca degradación y erosión de los suelos y desertificación; desencadena la expansión de malezas resistentes y tolerantes; destruye selvas, bosques y humedales; contamina el agua, aire, suelo, flora, fauna y alimentos a través de los agrotóxicos y fertilizantes sintéticos; provoca la muerte de las abejas y otros polinizadores esenciales para la reproducción de la vida; genera una pérdida creciente de la biodiversidad; contribuye con la mayor parte de las emisiones de dióxido de carbono responsables del cambio climático; enferma, mata y desplaza forzosamente a los campesinos y pueblos originarios; provoca inundaciones derivadas del cambio en el uso del suelo y los desmontes.



## Utilización de agrotóxicos en alimentos

Cuarenta y cinco (45) de los cuarenta y nueve (49) eventos transgénicos aprobados por el Estado Argentino fueron diseñados específicamente para ser tolerantes a la aplicación de distintos agrotóxicos. Sólo la papa resistente a un virus, la soja resistente a la sequía y el cártamo escapan a esta lógica.<sup>20</sup> Casi el 75% de la superficie cultivada del país está destinada a transgénicos resistentes a herbicidas. De esta manera, es esperable encontrar un uso considerable de este tipo de biocidas: una cosa no funciona sin la otra (lo que, sumado a la siembra directa, se llama “paquete tecnológico”). Como las hierbas “a matar” se fueron haciendo cada vez más resistentes, la respuesta fue aumentar aún más las dosis –principalmente de glifosato- y/o recurrir a cócteles de combinación de ingredientes activos. Esto explica que los últimos eventos aprobados tengan tolerancia a dos o tres herbicidas al mismo tiempo.

Argentina es el país con mayor consumo per cápita de agrotóxicos del mundo. A partir de una proyección de los datos disponibles, se estima que actualmente se utilizan por año -como mínimo-, entre 360 y 400 millones de litros/kg de agrotóxicos, siendo. El modelo de utilización intensiva de agrotóxicos no se limita a los cultivos transgénicos sino que se extiende a prácticamente todas las producciones agrícolas del país. Si bien no hay estadísticas oficiales respecto del uso de agrotóxicos, a partir de las estadísticas que la Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes (CASAFE) publicadas hasta el 2012 podemos afirmar que entre 2003 y 2012 el consumo de agrotóxicos aumentó 850% pasando, sólo en el caso del glifosato, de 3 kg por hectárea por año en 2003 a 11,7 kg por hectárea por año en 2012<sup>21</sup>. Según las estadísticas de Casafe para los años 2010- 2012, el grupo de agrotóxicos más usado fue el de los herbicidas (entre 64 y 75%), seguido por los insecticidas (entre 11 y 16%) y los fungicidas (entre 4 y 12%)<sup>22</sup>.

Múltiples estudios han demostrado que la utilización de agrotóxicos contamina los recursos naturales -suelo, aire, agua, fauna, polinizadores-, la calidad de los alimentos y afecta la salud de las personas.

Según un estudio realizado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el “suelo es un recurso natural no renovable a escala de vida humana que se puede conceptualizar como un reactor biofísico-químico con funciones potenciales de filtración, amortiguación, depuración y regulación de los ciclos biogeoquímicos. La presencia de plaguicidas en distintas matrices ambientales indica un agotamiento en la capacidad del suelo de funcionar como reactor. El suelo, al operar como una interfase entre el aire y el agua, estaría provocando un impacto en estos dos recursos vitales”<sup>23</sup>. Respecto del glifosato, el INTA tuvo en cuenta un estudio que comprobó que este herbicida forma complejos con iones metálicos (actúa como agente fuertemente quelante de metales como el hierro y otros) que podrían afectar su degradación, su distribución y su biodisponibilidad en suelos y aguas subterráneas<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Ministerio de Agroindustria de la Nación, *Organismos Genéticamente Modificados*, disponible en: <https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/biotecnologia/ogm/>

<sup>21</sup> Cámara Argentina de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes (CASAFE), *Mercado Argentino de Productos Fitosanitarios*, disponible en: <http://www.casafe.org/publicaciones/estadisticas/>

<sup>22</sup> Villaamil Lepori, Edda; Bovi Mitre, Graciela y Nasetha, Mirta, “Situación Actual de la Contaminación por Plaguicidas en Argentina”, en *Revista Internacional de Contaminación Ambiental* N°29, *Número Especial sobre Plaguicidas*, septiembre de 2013, pp.27, 30 y 31, 32-35.

<sup>23</sup> Aparicio, Virginia; De Gerónimo, Eduardo; Hernández Guijarro, Keren; Pérez, Débora; Portocarrero, Rocío y Vidal, Claudia (comp), *Los plaguicidas agregados al suelo y su destino en el ambiente*, Ediciones INTA, Buenos Aires, 2015, p. 64.

<sup>24</sup> Pessagno, Romina, Torres Sánchez, Rosa y Alfonso, María dos Santos, *Glyphosate Behavior at soil and mineral- water interfaces*, en *Environmental Pollution*, Vol. 153, Issue 1, Mayo 2008, pp. 53-59, disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0269749107006082?via%3Dihub>

Diversos estudios en Argentina revelaron altos niveles de agrotóxicos en agua de lluvia de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos<sup>25</sup>; de glifosato en aguas superficiales y sedimentos del río Paraná<sup>26</sup> y de diversos agrotóxicos en las aguas superficiales y sedimentos de diversas cuencas de la Argentina<sup>27</sup>. Otras investigaciones detectaron agrotóxicos organoclorados en alimentos<sup>28</sup>. Asimismo, Villamil et al corroboró que los resultados de los residuos de plaguicidas en los productos de exportación presentan un perfil muy diferente a los resultados hallados en alimentos para consumo local ya que Argentina controla los niveles de residuos de plaguicidas en alimentos de exportación. También señala un estudio de residuos de plaguicidas de 724 muestras de frutas y verduras de ocho países sudamericanos. En algunos productos argentinos, se excedía el límite máximo de residuos hasta un 400%.

Entre 12 y 15 millones de personas son expuestas a diario a las fumigaciones con agrotóxicos en distintas localidades de todo el país que han pasado a ser conocidas como “pueblos fumigados”<sup>29</sup>. Múltiples organizaciones de derechos humanos, ambientales, académicas, periodistas, artistas, abogados, documentalistas, médicos y científicos<sup>30</sup>, han denunciado y demostrado el daño genético y el aumento de enfermedades crónicas no transmisibles<sup>31</sup> vinculadas a la exposición ambiental sostenida a agrotóxicos de niños, trabajadores rurales y escuelas rurales fumigadas.

La intoxicación con agrotóxicos no afecta exclusivamente a los pueblos fumigados sino a la totalidad de la población a través del aire que respira, el agua que bebe y los alimentos que consume. Los datos sobre concentraciones de plaguicidas en matrices biológicas dan idea del grado de contaminación en la población general. El trabajo de Villaamil et al, una vez más, demuestra la presencia de agrotóxicos en leche materna, en tejido adiposo de mama, y en sangre en adultos y niños de Buenos Aires y Córdoba. En otro estudio, realizado por el Hospital Materno Infantil Ramón Sardá junto al Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), se analizó la presencia de plaguicidas organoclorados en la leche materna de 248 púerperas entre 2000 y 2004 y el resultado fue que el 91,5% tenía residuos de al menos un plaguicida<sup>32</sup>.

La inscripción de un nuevo agrotóxico en Argentina se realiza conforme a la Resolución SAGPYA 350/99<sup>33</sup>. La evaluación de toxicidad realizada por el Estado se realiza sólo en base a los ingredientes activos. Quedan fuera del análisis los aditivos del formulado, muchas veces más tóxicos aún que el ingrediente activo. Además, no se analizan los efectos subletales, crónicos ni

---

<sup>25</sup> Alonso, Lucas, *Niveles de glifosato y atrazina en aguas de lluvia de la región Pampeana*, ponencia presentada en el V Congreso de Setac Argentina 2014, resumen disponible en: [http://www.conicet.gov.ar/new\\_scp/detalle.php?keywords=&id=26116&congresos=yes&detalles=yes&congr\\_id=2618086](http://www.conicet.gov.ar/new_scp/detalle.php?keywords=&id=26116&congresos=yes&detalles=yes&congr_id=2618086)

<sup>26</sup> Ronco AE, Marino D, Abelando M, Almada P, Apartin C, “Water Quality of the Main Tributaries of the Paraná Basin: Glyphosate and AMPA in Surface Water and Bottom Sediments”, en *Environmental Monitoring and Assessment* (2016), disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10661-016-5467-0>

<sup>27</sup> La cuenca de los ríos Paraguay y Paraná (Etchegoyen *et al*, 2017), de los arroyos Brown y Horqueta de la Provincia de Buenos Aires, del río Quequén, en el valle del Río Neuquén, en la cuenca del Río Negro, en aguas superficiales del río Reconquista- Buenos Aires, en el estuario de Bahía Blanca, en la Laguna de Mar Chiquita, en zonas cercanas a los arroyos afluentes de los ríos Pergamino-Arrecifes y en el arroyo Pergamino (Villaamil, 2013).

<sup>28</sup> En manteca y leche pasteurizada en Santa Fe; en 109 alimentos (53 productos grasos y 56 verduras, frutas y granos) en Buenos Aires; en 50 muestras de leches maternizadas y 51 muestras de productos lácteos (yogures y postres) en Buenos Aires; en bróccoli; en lechuga y acelga cultivadas bajo condiciones orgánicas y convencionales y en leche vacuna en San Salvador de Jujuy.

<sup>29</sup> Rulli, Jorge E, *Pueblos Fumigados, Los efectos de los plaguicidas en las regiones sojeras*, del Nuevo Extremo, Buenos Aires, 2009.

<sup>30</sup> Red de Médicos de Pueblos Fumigados, 2018; Campamentos Sanitarios del Instituto de Salud Socioambiental de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Rosario; Grupo de Genética y Mutagénesis Ambiental (GEMA) de la Universidad Nacional de de Río Cuarto (UNRC), entre otros.

<sup>31</sup> Cáncer, malformaciones, trastornos del sistema endocrino, trastornos neurodegenerativos, infertilidad, abortos, enfermedades respiratorias y de la piel, entre otras.

<sup>32</sup> Der Parsehian, Susana, “Plaguicidas organoclorados en leche materna”, en *Revista del Hospital Materno Infantil Ramón Sardá*, vol. 27, núm. 2, 2008, pp. 70-78, disponible en: [www.sarda.org.ar/content/download/659/4424/file/70-78DerParsehian.pdf](http://www.sarda.org.ar/content/download/659/4424/file/70-78DerParsehian.pdf)

<sup>33</sup> disponible en: <http://www.senasa.gob.ar/normativas/resolucion-350-1999-senasa-servicio-nacional-de-sanidad-y-calidad-agroalimentaria>

sinérgicos de las sustancias. En virtud de las deficiencias del sistema de registro y clasificación en vigencia, el Defensor del Pueblo de la Nación emitió la Resolución 147/2010, mediante la cual recomendó al órgano competente que impulse las medidas necesarias para modificar la metodología utilizada en la clasificación de toxicidad de los productos agroquímicos, de manera tal que: 1) Abarque al conjunto de todos los daños a la salud que el producto pueda ocasionar (letal y subletal, agudo y crónico); 2) Hasta tanto se realice la revisión de la clasificación, los agroquímicos aprobados que no tengan evaluado el grado de su toxicidad en las dosis subletales y crónicas, sean clasificados como "I.a: sumamente peligrosos, muy tóxicos", e identificados con banda roja. 3) Los formulados de los agroquímicos sean clasificados con la toxicidad mayor que puede corresponder a la del componente más tóxico o al formulado considerado integralmente; 4) Los estudios sobre los que se basan las clasificaciones de los agroquímicos, deben ser realizados por entidades de acreditada y reconocida independencia de criterio. A pesar de dicha recomendación, ocho años después el Ministerio aún no modificó su metodología de clasificación.

Al responder **la pregunta 21** formulada por el Comité, el Estado negó un incremento en las afectaciones a la salud derivadas del uso de los agrotóxicos, señalando que esa era sólo una afirmación de la sociedad civil. Sin embargo, llamativamente referenció en el anexo distintos estudios financiados por el propio Estado que confirman los serios impactos negativos en la salud derivados de la exposición aguda y crónica a los agrotóxicos.

### **Judicialización del régimen de semillas: el caso de Monsanto contra el Estado argentino**

La empresa Monsanto ha iniciado un proceso judicial contra el Estado argentino con el objetivo de registrar una semilla transgénica de su producción bajo el sistema de patentes industriales común, regido por la Ley de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad N° 24.481 de 1995<sup>34</sup>, que hoy excluye a las plantas y organismos vivos.

A nivel internacional se ha declarado la conveniencia de impedir que el sistema de patentes alcance a las semillas ya que ello podría traer consigo una serie de violaciones a los derechos, tanto de la población en general, como de los pequeños agricultores, comunidades campesinas e indígenas, garantes de la biodiversidad y la provisión de alimentos. Además, Argentina ratificó el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio ("Acuerdo sobre los ADPIC" o "Acuerdo") que en su artículo 27.3 dispone que los Estados parte de la Organización Mundial del Comercio ("OMC") no se encuentran obligados a proteger mediante patentes a las plantas y animales –excepto los microorganismos- y que las obtenciones vegetales pueden ser protegidas mediante un sistema eficaz sui generis. Siguiendo los principios del ADPIC, Argentina ha sancionado un régimen de protección de propiedad específico sobre semillas, la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas, N° 20.247 de 1973<sup>35</sup>, y las sometió a una protección especial distinta de las patentes industriales regulares.

El Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI) se ha expedido en forma contraria a la pretensión de Monsanto. La empresa decidió judicializar la decisión, pero la Cámara Federal del Poder Judicial de la Nación ha respaldado la postura del INPI<sup>36</sup>. Ambas instancias han sostenido que el régimen argentino de protección específica sobre las semillas es válido constitucionalmente y acorde a los tratados internacionales firmados por el país en la materia. Monsanto ha apelado la decisión de la Cámara, y el proceso judicial se encuentra ahora pendiente de resolución en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Diversas organizaciones hemos presentado ante la Corte una solicitud para poder presentar amicus curiae argumentando

<sup>34</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/27289/norma.htm>

<sup>35</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/34822/textact.htm>

<sup>36</sup> <http://www.elfederal.com.ar/le-negaron-a-monsanto-patentar-sus-semillas/>

sobre los riesgos para la satisfacción del derecho a la alimentación que tendría que se le otorgue a Monsanto la posibilidad de beneficiarse del régimen de patentes industriales<sup>37</sup>.

La concesión de una patente a la empresa Monsanto implicaría el establecimiento de un monopolio legal y, con ello, se afectaría la biodiversidad genética de cultivos, generando una progresiva marginación o, inclusive, desaparición de las variedades locales de semillas. Se confiscarían semillas, se restringiría al acceso a recursos productivos y los pequeños campesinos deberían pagar sumas arbitrarias en concepto de propiedad intelectual a Monsanto.

En la actualidad, Monsanto Technology LLC (empresa multinacional que controla el 90% del mercado mundial de semillas transgénicas y el 27% del mercado mundial de semillas), junto a otras, está ejerciendo una importante presión para la privatización de las semillas. Es por ello que es determinante una resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que reconozca la constitucionalidad del actual régimen de semillas y los efectos negativos que podría acarrear la extensión de la protección a patentes industriales sobre el derecho a la alimentación y al medioambiente.

#### **PREGUNTAS SUGERIDAS:**

1. ¿De qué manera el Estado argentino prevendrá el impacto ambiental de los agrotóxicos sobre la calidad del suelo y del agua? ¿Qué medidas adoptará para garantizar el derecho a la salud de los habitantes cercanos a los territorios fumigados con agrotóxicos?
2. ¿De qué manera el Estado garantizará el derecho a la soberanía alimentaria, considerando las pretensiones del sector privado ligado a la producción de semillas y agrotóxicos de modificar el régimen de semillas?

#### **RECOMENDACIONES PROPUESTAS:**

1. Modificar de inmediato el sistema de registro y clasificación de la toxicidad de los agrotóxicos siguiendo la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo de la Nación en su Resolución 147/10.
2. Prohibir de inmediato las fumigaciones aéreas de agrotóxicos y las fumigaciones terrestres, depósitos de agrotóxicos y silos a menos de dos mil metros de áreas pobladas, escuelas rurales y cursos de agua superficiales y subterráneos.
3. Obligar a las explotaciones agropecuarias que utilizan transgénicos, agrotóxicos y fertilizantes sintéticos a presentar informes de impacto ambiental, conforme a la Ley General de Ambiente y lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión Consultiva Nro. 23 sobre Ambiente y Derechos Humanos.
4. Evaluar de manera regular y sistemática, en el marco de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud y la Encuesta de Factores de Riesgo, el impacto de los agrotóxicos en la nutrición y salud de la población, realizando dosajes de agrotóxicos en sangre y orina.
5. Garantizar la participación más amplia posible de las víctimas, organizaciones ambientales y de derechos humanos en la discusión de todas las políticas públicas vinculadas a los agrotóxicos.
6. Exigir el cumplimiento de la legislación ambiental y sus instrumentos de prevención, protección y recomposición de los daños al ambiente derivados del uso de los agrotóxicos.
7. Aprobar una ley nacional de presupuestos mínimos que regule adecuadamente el registro, fabricación e importación de agrotóxicos y el uso de dichos productos.

---

<sup>37</sup> <https://www.cels.org.ar/web/2018/06/monsanto-y-la-privatizacion-de-las-semillas/>