

**MAESTRIA DE DERECHOS HUMANOS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**

TESIS

**Derecho al desarrollo de las poblaciones rurales. Estrategias de exigibilidad
de los movimientos sociales campesinos argentinos. Principales
problemáticas.**

MAESTRANDA:

**Abog. Carolina Murga
DNI 27.590.631
Email: caro.murga@gmail.com
Teléfono: (0221) - 15 – 5853059**

DIRECTOR DE TESIS:

Mg. Javier Surasky

INDICE

Caratula: 1

Índice: 2-4

Introducción: 5-21

- a) Principales conceptos que se utilizarán en el trabajo: 2
- b) Objetivos de la Investigación: 4
- c) Hipótesis Principal: 4
- d) Importancia de la Investigación: 5
- e) Marco Teórico: 6 - 19
 - 1. Introducción. Plexo Normativo Internacional:6.
 - 2. El plexo normativo nacional argentino: primera aproximación a las políticas agropecuarias y Constitución Nacional: 12.
 - 3. La legislación provincial de Formosa: 14.
 - 4. Teorías a utilizar en la presente investigación: 19

Capítulo 1. Derechos humanos: 20-75

- a) El pensamiento de Richard Rorty: 20
- b) Joaquín Herrera Flores. Escuela de Budapest: 23
- c) Boaventura de Sousa Santos. Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos: 32
- d) Jack Donnelly. El Concepto de Derechos Humanos: 37
- e) Pedro Nikken en Sobre el concepto de Derechos Humanos: 42
- f) Luigi Ferrajoli y los Derechos fundamentales: 47
- g) Michael Ignatieff. Los derechos humanos como política e idolatría: 58

Capítulo 2. Desarrollo: 76-106

- a) Postura Ortodoxa. La idea liberal del desarrollo. El consenso de Washington: 76
- b) Teorías alternativas al desarrollo ortodoxo: 80
 - 1. La Conferencia de Bandung y los no alineados: 81
 - 2. La Comisión del Sur y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: el enfoque de desarrollo basado en derechos humanos: 82
 - 3. Las Teorías de la Dependencia: 83
 - 4. CEPAL: análisis estructuralista: 83

5. CEPAL: análisis estructuralista: 85
6. El Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) - La institucionalización de la teoría de la dependencia: 86
7. La institucionalización de la teoría de la dependencia: 87
8. Las propuestas de la ONU: desarrollo sostenible y enfoque de desarrollo humano: la propuesta de Amartya K. Sen: 89.
9. La Comisión del Sur y el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo: el paradigma del desarrollo humano. Aportes de Amartya Sen: 90
10. El endodesarrollo (desarrollo endógeno) y el desarrollo local: 99
11. Las propuestas postcapitalistas (impulsadas por los movimientos sociales: La Carta de Argel sobre los derechos de los pueblos: 100.
12. El otro desarrollo: propuestas de la bio-social diversidad: 101
13. El Foro Social Mundial: el análisis contestatario de Porto Alegre y el anti desarrollo: 102.
14. El pos desarrollo: 103
15. El eco desarrollo: 104.
16. El etnodesarrollo: 105.

Capítulo 3. Derecho humano al Desarrollo: 107-126

- a) Concepto: 107
- b) Valor jurídico del derecho al desarrollo: 108
- c) Sujetos del derecho al desarrollo: 110
- d) Elementos y contenido del derecho al desarrollo: 111
- e) Realización del derecho al desarrollo: 113
- f) Estrategias de exigibilidad del derecho al desarrollo: 118

Capítulo 4. Políticas Públicas de Desarrollo Rural: 127-192

- a) Políticas agrarias: conceptualización. Agricultura Familiar: 127
- b) Políticas agrarias: Programas de desarrollo rural: 132
- c) Políticas públicas de tenencia de la tierra: 145
 1. Marco histórico. Colonización: 145
 2. La Problemática del acceso a la tierra en la actualidad: 152
 3. Marco legislativo: 157

4. Agricultura familiar. Problemática de la tierra: 167
5. Pueblos originarios. Problemática de la tierra: 174
6. Mujeres rurales: 176
7. Educación en el ámbito rural: 184

Capítulo 5. Movimientos Sociales de Campesinos: 192-233

- a) Introducción: 192
- b) Conceptualización: Movimientos de campesinos: 194
- c) El Movimiento de los Sin Tierra en Brasil: 197
- d) Movimientos de Campesinos en Argentina. Marco histórico: 203
- e) Santiago del Estero y el Movimiento Campesino: 211
 1. Orígenes del movimiento campesino. Primeras situaciones de tensión en cuanto a la tenencia de la tierra: 211
 2. El Mocase VC como movimiento social y popular territorializado: 214
 1. El MOCASE pretende entonces consolidar los siguientes objetivos: 215
 2. Estrategias de lucha por el territorio: 216
- f) Movimiento de campesinos de Formosa: 219
 1. Orígenes del movimiento. Objetivos. Proyecto de vida y desarrollo: 219
 2. Dificultades. Obstáculos para el proyecto de vida del MOCAFOR: 223
 3. Estrategias de exigibilidad del derecho al desarrollo del movimiento de campesinos: 228
 4. Incidencia de las estrategias de exigibilidad: 232

Capítulo 6. Conclusiones: 234-245

Bibliografía: 246-252

Introducción

"Nunca como ahora el sistema avanzó sobre la vida, envenenando el aire, la tierra, los ríos, abusando de los agroquímicos. Nunca se conoció una agresión tan intensa, nunca se conoció tal grado de concentración de la tierra, nunca se estableció un grado de monocultivo tan fuerte como el que se impone con el modelo sojero. Son cosas nuevas, que están arrinconando la vida. Entonces es necesario dar respuestas. Sería torpe luchar por el precio sin dar pelea por el medioambiente, el agua, la tierra, que están asociados a lo vital, a la posibilidad de subsistencia." Lic. F. Ferrara.

La presente investigación versará sobre la problemática del desarrollo rural, específicamente en el norte de nuestro país, analizando las acciones y omisiones del Estado nacional y provincial de Formosa, entre los años 2002 y 2007, en relación con las poblaciones campesinas y el grado de cumplimiento del derecho al desarrollo alcanzado, tomando en consideración la cosmovisión de los movimientos campesinos en lo relativo a su desarrollo, los obstáculos con los que se encuentran y las estrategias de exigibilidad que han ido planteando.

Para ello se estudiarán diferentes conceptos de derechos humanos, derecho al desarrollo como derecho humano y desarrollo, desde el punto de vista de los organismos internacionales y del enfoque basado en derechos humanos.

Seguidamente se determinará el tipo de desarrollo que plantean los movimientos sociales campesinos de la zona y si se corresponde con las acciones llevadas a cabo desde el Estado, particularmente analizando la política pública que se ha llevado a cabo en relación con el desarrollo rural en la Argentina.

Una vez establecido lo anterior se investigarán cuáles son los obstáculos con los que se han encontrado estos movimientos sociales y cuáles son las estrategias de exigibilidad que han desarrollado para superarlos.

Para finalizar se tratará de analizar el grado de realización del derecho al desarrollo alcanzado por las poblaciones campesinas, y si el Estado ha instrumentado adecuadamente los medios necesarios para la realización de dicho derecho o si, por el contrario, por acción u omisión el derecho al desarrollo es violado.

a) Principales conceptos que se utilizarán en el trabajo:

Se entiende por poblaciones campesinas a las comunidades con identidad cultural propia, efectivamente asentadas en bosques nativos o sus áreas de influencia, dedicadas al trabajo de la tierra, cría de animales, y con un sistema de producción diversificado, dirigido al consumo familiar o a la

comercialización para la subsistencia., de acuerdo al art. 2 inc. e) del decreto reglamentario 91/2009 de la ley de Bosques Nativos.

En la Declaración sobre el derecho al desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 41/128, del 4 de diciembre de 1986, se conceptualizó al desarrollo como “un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan” y al derecho al desarrollo como [51]

“un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. 2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización de derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos Internacionales de derechos humanos, al ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales”.

El Especialista Independiente para el derecho al desarrollo, profesor Arjun Sengupta, considera que el derecho al desarrollo es: “el derecho a un proceso de desarrollo en el que todos los derechos humanos y libertades fundamentales son realizados, y es visto como un arreglo social evolutivo y un orden internacional que facilita la realización de, y realiza de manera progresiva, todos esos derechos” (citado en Doz Costa, 2008:98).

La especialista en derechos humanos y desarrollo Fernanda Doz Costa expresó que: “En esta definición, el derecho al desarrollo es un derecho humano en sí mismo pero también es un derecho compuesto, constituido por otros derechos humanos que forman el núcleo de su contenido”, y en consecuencia, “el derecho compuesto mejora, es decir, es realizado de manera creciente, si algunos derechos son mejorados, pero ningún derecho retrocede o se viola” (Doz Costa, 2008:99).

Es decir que en el presente trabajo se entenderá al derecho al desarrollo como se definió en la Declaración sobre el derecho al desarrollo, complementándola con lo manifestado por el Profesor Sengupta, tanto en cuanto a la definición como también en relación a la forma en que éste explica su contenido a través de diversos derechos humanos, para luego establecer que el no cumplimiento de alguno de ellos configura la violación al derecho al desarrollo.

b) Objetivos de la Investigación

- 1.- Analizar los diferentes conceptos de desarrollo y sus implicancias en los planes internacionales y políticas nacionales destinadas al desarrollo rural.
- 2.- Identificar las políticas de desarrollo agrario llevadas a cabo en el país entre los años 2002-2007 a nivel nacional y en la provincia de Formosa.
3. Analizar si esas políticas tienen en cuenta el concepto de desarrollo antes adoptado.
- 4.- Presentar a los movimientos sociales campesinos formoseños, su origen y sus objetivos.
- 5.- Conocer qué es lo que ellos entienden por desarrollo.
- 6.- Analizar las diferentes estrategias que utilizaron los movimientos sociales formoseños para lograr sus objetivos y los obstáculos con los que se encontraron.
- 7.- Identificar obstáculos al desarrollo de las comunidades campesinas en el espacio geográfico y temporal señalados que estén relacionados con las políticas agrarias llevadas a cabo por el gobierno de Formosa y el gobierno nacional.
- 8.- Demostrar que las políticas implementadas por el gobierno de Formosa y el gobierno nacional no cumplían con la normativa nacional e internacional en relación al derecho al desarrollo.
- 9.- Señalar de qué manera las comunidades campesinas fueron criminalizadas por los reclamos realizados ante el Estado para el cumplimiento del derecho al desarrollo.
- 10.- Demostrar que la falta de acceso a la tenencia segura de la tierra es el obstáculo mayor para su desarrollo con el que se encontraban las comunidades campesinas.

c) Hipótesis Principal:

Entre 2002 y 2007 el derecho al desarrollo de las comunidades campesinas en la provincia de Formosa fue violado por los Estados nacional y provincial a través de la acción u omisión de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Sub hipótesis:

- 1.- Las políticas públicas llevadas a cabo en Argentina entre 2002 y 2007 no contemplaron el concepto de derecho al desarrollo ni los lineamientos adoptados en la Resolución de la Asamblea General sobre el Derecho al Desarrollo de 1986.

2.- Las comunidades campesinas han reclamado al Estado el cumplimiento de su derecho al desarrollo y han sido criminalizados por ello.

3.- La falta de acceso y tenencia segura de la tierra ha sido uno de los obstáculos de las comunidades campesinas para llevar a cabo sus planes de desarrollo.

d) Importancia de la Investigación.-

El desarrollo rural ha sido planteado en el documento de la FAO “La Reducción de la Pobreza y el Hambre: la función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural” como estrategia para aliviar la pobreza y el hambre, cuyo punto 19 establece que “una estrategia eficaz para mitigar la pobreza y el hambre en los países en desarrollo debe comenzar por reconocer que dichos fenómenos son fundamentalmente rurales y que la agricultura constituye el núcleo central del sustento de las personas que viven en un medio rural”.(FAO, FIDA y PMA 2002:13).

En el año 2015 en el documento sobre el Estado de Inseguridad Alimentario la FAO ha expresado que “El crecimiento económico es un factor clave del éxito en la reducción de la subalimentación, pero tiene que ser inclusivo y ofrecer oportunidades para mejorar los medios de vida de la población pobre. El aumento de la productividad y los ingresos de los pequeños agricultores familiares es fundamental para lograr progresos”. (FAO, FIDA y PMA 2015:2).-

En el mismo documento se señala que: “Más del 90 % de los 570 millones de explotaciones agrícolas de todo el mundo están dirigidas por una persona o familia y se basan principalmente en la mano de obra familiar. En términos de valor, estas explotaciones producen más del 80 % del total mundial de alimentos. Desde una perspectiva global, el 84 % de las explotaciones familiares abarcan menos de dos hectáreas y ocupan únicamente el 12 % de la superficie agrícola” (FAO, FIDA y PMA 2015:35).-

El desarrollo es un tema intrínseco al proyecto de vida de las personas y a la autonomía de cada país, y el desarrollo de cada uno es aquel que lo lleva a obtener una vida plena, que se consigue a través de diferentes cosas que las personas valoran para su vida, distintas para cada persona o sociedad.

Para aportar una visión más amplia y con el fin de planear estrategias diversas que promuevan el desarrollo rural, es que se debe empezar por preguntar ¿A quiénes va dirigida la promoción?, ¿qué es lo que las personas opinan sobre ellas mismas y qué es lo que valoran para sus vidas?, ¿qué entienden por vida plena y cuáles son las herramientas que utilizan para tratar de lograrla?

e) Marco Teórico.-

1. Introducción. Plexo Normativo Internacional.

Las Naciones Unidas afirmaban en 2005 que desde inicios de la década de 1980 se había producido el crecimiento más espectacular de la pobreza extrema que jamás se haya experimentado en el mundo. Docenas de países se han empobrecido, crisis económicas devastadoras han sumido en la pobreza a millones de familias y el aumento de la desigualdad en muchas partes del mundo demostraba que los beneficios del crecimiento económico no se habían distribuido por igual¹.

Para entonces, más de mil millones de personas –uno de cada seis seres humanos- carecía de los medios para sobrevivir frente hambre crónica, la enfermedad y los riesgos ambientales.

Se afirmaba entonces que la combinación sin precedentes de recursos y tecnología de que disponía la humanidad suponía que ésta es realmente la primera generación que cuenta con los instrumentos, los conocimientos y los recursos necesarios para cumplir el compromiso formulado por todos los Estados de la Declaración del Milenio de **“hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo y poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad”**.

Ya en 1992 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo reunida en la ciudad de Río de Janeiro, adoptaba la **Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**, donde se establecieron un conjunto de principios, en los cuáles se define con claridad la visión común que se sostiene sobre el desarrollo en la comunidad internacional, se transcriben los pertinentes a continuación:

- 1.- Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
- 3.- El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.
- 4.- A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deber constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.
- 9.- Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre éstas, tecnologías nuevas e innovadoras.

¹Naciones Unidas, Asamblea General, Quincuagésimo noveno período de sesiones, aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las N.U. en las esferas económica y social y esferas conexas. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, 21/03/2005.

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

11.- Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

12.- Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional

22.- Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

Una de las afirmaciones más importantes que se ha hecho en la Conferencia de Rio es que **corresponde a cada país en desarrollo la responsabilidad primordial por su propio desarrollo:** fortaleciendo el buen gobierno, luchando contra la corrupción e instaurando las políticas e inversiones que permitan un crecimiento impulsado por el sector privado y aumenten al máximo la disponibilidad de recursos internos para financiar estrategias nacionales de desarrollo.

Se señalaba que cada país en desarrollo debería adoptar y empezar a ejecutar una estrategia nacional de desarrollo que tuviesen en cuenta, entre otras consideraciones, el desarrollo rural, aumentando la producción de alimentos y los ingresos de los agricultores.

Dos años más tarde, la **Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, reunida en el Cairo entre el 5 y el 13 de septiembre de 1994**, estableció que los gobiernos deberían:

examinar si es viable ofrecer incentivos para estimular la redistribución y reubicación de industrias y empresas de las zonas urbanas a las zonas rurales y fomentar el establecimiento de nuevas empresas, unidades industriales y proyectos que generen ingresos en las zonas rurales.

crear las condiciones indispensables para el desarrollo de las zonas rurales, apoyar activamente el acceso a la propiedad o al uso de la tierra y el acceso a los recursos hídricos, especialmente por parte de las unidades familiares, invertir y fomentar las inversiones para aumentar la productividad del campo, mejorar la infraestructura rural y los servicios sociales y facilitar el establecimiento de cooperativas de crédito, producción y comercialización, así como otras organizaciones de base que den a los habitantes de las zonas rurales un mayor control de los recursos y les permitan mejorar sus medios de vida.

aplicar estrategias de desarrollo que ofrecieran beneficios tangibles para los inversores en zonas rurales y los productores rurales,

prestar atención a la gestión de la tierra a fin de asegurar un aprovechamiento económico de la tierra, proteger los ecosistemas frágiles y facilitar el acceso de los pobres a la tierra tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales. (ONU, 1994:60-61).

Los documentos universales de derechos humanos: referencias desde la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos y Económicos, Sociales y Culturales

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su art. 22, que: “Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** establece en su art. 1 que “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural” para afirmar luego que “Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”

En el art. 6 establece que: “1.- Los estados partes en el presente pacto reconocen el derecho a trabajar que comprende el derecho de toda persona de ganarse la vida mediante un trabajo escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.”

El art. 11 afirma que: “1.- Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. 2.- Los Estados Partes en el presente pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para: a) mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales”.

El **Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos**, expresa en su art. 1 que: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. 2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. 3. Los Estados Partes en el presente Pacto (...) promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.”

Afirma el art. 2 apartado primero que: “1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” y luego que “2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter”.

Finalmente en el apartado tercero del mismo artículo se afirma que: “3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

El artículo quinto expresa que: “1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado”.-

A su vez el art. 6, manifiesta en el inc. 1 que: “El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”.

Además en el artículo 25 se afirma que: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos...”

Para finalizar el artículo 26 declara que: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Los documentos regionales americanos de derechos humanos: la Declaración Americana de Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales

La **Convención Americana sobre Derechos Humanos** en su art. 26, establece que “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.”

El Protocolo de San Salvador a la Convención Americana de Derechos Humanos 6 manifiesta que:

“1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada” (art. 6).

“1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente” (art. 11).

“1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.” (art. 12).

2. El plexo normativo nacional argentino: primera aproximación a las políticas agropecuarias y Constitución Nacional.

El estado nacional aplicó a partir del año 1930, un modelo basado en el proteccionismo económico, por el cual se determinaba la regulación de la exportación de productos agropecuarios a través de la formación de diferentes instituciones dedicadas a la compra de la totalidad de la producción para la posterior venta de las mismas en los mercados internacionales, dejando un canon al gobierno nacional, y estableciendo así los precios en el mercado interno. (Brebbia y Malanos. 2011:655).

Estas regulaciones continuaron, con algunas modificaciones a través de los años, pero en la década de 1990, especialmente en 1991, se decide desregular el comercio tanto interno como externo, por lo que desaparecen casi en su totalidad las instituciones de recaudación y regulación, como por ejemplo la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de Carnes (Brebba y Malanos, 2011:670/71).

Entre 1980 y 2000 los cambios que se han producido en el sector agropecuario han modificado y profundizado las inequidades existentes y han cambiado no solo los actores sino también las formas de producción, lo cual ha acentuado un modelo de desarrollo por acción y omisión que privilegia la producción extensiva y el desplazamiento acelerado de la agricultura de carácter familiar; siendo esta la consecuencia de la migración de más de 103.000 mil familias agropecuarias en los últimos quince años, tal como lo demuestran no solo los índices del INDEC sino todos los estudios particulares. Entre 1988 y 2002 en la región pampeana el número de explotaciones disminuyó el 30.5% (casi 60.000 productores), en la región de Cuyo, en el mismo periodo disminuyó el 29.6%, equivalente a la desaparición de 13.681 productores. En la región patagónica ha desaparecido el 21.4% de los productores, e idéntica situación se da en la región del NEA, que posee el 19,8% menos de productores que en 1988. Por último en el NOA la desaparición de 8.335 productores equivale al 11,5% de los existentes en 1988. La política para el sector pareciera no asignar futuro ni actividad fuera del monocultivo sojero y/o de granos, a ello se les suman los demás monocultivos o mejor dicho paquetes tecnológicos en las economías regionales, lo que derivaría en una muda en las prioridades en materia agropecuaria: tierras destinadas tradicionalmente a la producción de alimentos básicos y mercado interno se comienzan a destinar a la producción exportable, y con ello se modifican las formas de producción y las relaciones sociales existentes.(Dagotta, 2008:390).

El estado, en el periodo analizado, señala Dagotta (2008) se aleja de la problemática de los pequeños y medianos productores, los que se encuentran en una situación de abandono al mercado, atacados por una política desregulatoria que llegó a proclamar la inevitable desaparición de más de 200.000 productores y, en la década de 1990, llevó a miles de productores agropecuarios a engrosar la pobreza en la Argentina, se instrumentó mediante la aplicación de políticas neoliberales que distorsionaron los precios internos respecto de los internacionales, fundamentalmente el sector financiero.

En muchas provincias aparecieron o se acentuaron las problemáticas de conflicto entre los poseedores de la tierra y los pretendidos nuevos titulares de dominio. Por un lado los poseedores –quienes trabajaban y vivían en las tierras reclamadas desde generaciones, que han nacido y crecido en ellas-, sorprendidos por la expansión de las fronteras agrícolas y el nuevo mercado de tierras, se ven perturbados por quienes las reclaman como titulares de dominio. (Dagotta. 2008:391).

Se consolidaron a partir de 1996 nuevas empresas de la mano de las políticas neoliberales y especialmente con la disponibilidad de materiales transgénicos resistentes al glifosato, en combinación

con la difusión de la tecnología de siembra directa. Ello trajo la expansión de las áreas cultivadas y el aumento de la producción.

Este proceso de agriculturización y de ampliación de las fronteras agrícolas, cimentado sobre el monocultivo sojero, fue llevado a las zonas extra pampeanas. Especialmente en el noroeste argentino (NOA) y el noreste argentino (NEA) y se tronó inconciliable con la producción agropecuaria de la región, no solo por la fragilidad de su suelo, sino también por ser incompatible con la realidad social, económica y cultural de sus pobladores. (Dagotta, 2008:392).

Estas modificaciones, narradas brevemente a los efectos de enmarcar la normativa nacional, deben ser contrastadas dentro del marco jurídico argentino con las disposiciones vigentes en la Constitución Nacional del país, cuyo art. 41, tras la reforma de 1986, afirma que: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo”.

Asimismo se considera aplicable el art. 14 en cuanto manifiesta: “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita”.

Por su parte el art. 75, inc. 19, dispone que: “Es atribución del Congreso (...) Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional (...), al desarrollo científico y tecnológico (...) Dictar leyes que protejan la identidad y la pluralidad cultural”.

Otras dos normas nacionales completan nuestro principal foco de referencia en la escala nacional. Si bien más adelante se realizará un análisis profundo de ambas, consideramos necesario mencionar que la **ley nacional** de presupuestos mínimos del medio ambiente (Ley N° 25.675) y el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2284/91, la ley nacional de Emergencia en materia de Posesión y Propiedad de las tierras de Pueblos Originarios (Ley N°26.160) y la ley nacional de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos (Ley N°26.331).

3. La legislación provincial de Formosa.

En el año 1862, la ley nacional N° 28 incorporó a jurisdicción de la Nación todos aquellos territorios que no comprendían las jurisdicciones de las provincias existentes. Diez años después, en 1872, un decreto firmado por el entonces presidente Domingo Faustino Sarmiento, creaba la gobernación de los

territorios del Chaco, región que comprendía al sur desde el río Salado y Juramento en Santa Fe y toda esta vasta región que hoy es jurisdicción del Paraguay.

Por el mismo decreto se creaba, además, la capital de esa gobernación. Era Villa Occidental, que hoy es territorio paraguayo y lleva por nombre Villa Hayes.

Esa porción de tierra fue incluida en un arbitraje después de la Guerra de la Triple Alianza, del cual resultó el pase de la actual Formosa al territorio argentino, aunque su declaración como provincia deberá aún esperar.

El 8 de abril de 1879 se declara que los territorios de Formosa serían la capital del Gran Chaco argentino, pero es recién cinco años más tarde, con el dictado de la ley N° 1532 conocida como la ley de Territorios Nacionales, que se crean en el norte los territorios nacionales del Chaco, Formosa y Misiones.

Recién en el año 1955, bajo el gobierno de Juan Domingo Perón, se dicta la ley N° 14.408, que declara a Formosa como una provincia Argentina. En 1957 se aprueba su constitución provincial y se constituye su primer gobierno.

La última reforma a la constitución de la provincia tuvo lugar en 2003, apenas iniciado nuestro plazo de referencia, resultando de interés para nuestro análisis las siguientes disposiciones:

Artículo 38: Todos los habitantes tienen derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona humana, así como el deber de conservarlo.

Es obligación de los poderes públicos proteger el medio ambiente y los recursos naturales, promoviendo la utilización racional de los mismos, ya que de ellos dependen el desarrollo y la supervivencia humana. Para ello se dictarán normas que aseguren:

1. El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la preservación de la diversidad genética, y la protección, recuperación y mejoramiento del medio ambiente.
2. La compatibilidad de la planificación económica, social y urbanística de la Provincia con la protección de los recursos naturales, culturales y del patrimonio histórico y paisajístico.
3. La absoluta prohibición de realizar pruebas nucleares, y el almacenamiento de uranio o cualquier otro mineral radiactivo y de sus desechos, salvo los utilizados en investigación, salud y los relacionados con el desarrollo industrial, cuya normativa se ajustará a lo establecido por los organismos competentes.

Todos los recursos naturales radioactivos, cuya extracción, elaboración o utilización puedan alterar el medio ambiente, deberán ser objeto de tratamientos específicos a efectos de la conservación del equilibrio ecológico.

4. El correcto uso y la comercialización adecuados de biocidas, agroquímicos y otros productos que puedan dañar el medio ambiente.
5. La protección de la flora y la fauna silvestre, así como su restauración.
6. El adecuado manejo de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, protegiéndolas de todo tipo de contaminación o degradación, sea química o física.
7. La prevención y control de la degradación de los suelos.
8. El derecho de gozar de un aire puro, libre de contaminantes gaseosos, térmicos o acústicos.
9. La concientización social de los principios ecológicos.
10. La firma de acuerdos con la Nación, provincias o países limítrofes cuando se trate de recursos naturales compartidos.
11. La implementación de medidas adecuadas tendientes a la preservación de la capa de ozono.

Artículo 40; El Estado encausará la economía de la Provincia mediante una legislación adecuada y fomentará la explotación racional de sus recursos naturales, el crédito, las industrias, el consumo, el intercambio al servicio de la colectividad y el bienestar social asegurando el imperio del método democrático en la regulación planificada de la producción, circulación y distribución de la riqueza, de acuerdo con las siguientes bases:

1. Estímulo y protección a la iniciativa privada, en su realidad creadora.
2. Distribución equitativa de la tierra, considerada como bien de trabajo, a los fines de su explotación racional, a un precio justo en relación con su rendimiento.
3. Promoción de las industrias, procurando su diversificación y su instalación preferentemente en los centros de producción de materia prima.
4. Fomento de las instituciones cooperativas con fines de protección a los pequeños productores y estímulo del seguro agrario contra todo riesgo.
5. Otorgamiento de créditos de fomento a los productores rurales, orientados y supervisados.
6. Defensa de su producción básica contra la acción de los monopolios y trusts, pudiendo el Estado intervenir en cualquier etapa del circuito económico, para restablecer y posibilitar el juego armónico de las fuerzas del mercado. Fomento de su industrialización dentro de su propio territorio, promoviendo la comercialización de sus productos, en base a estudios de mercados regionales, nacionales e internacionales.

7. Fijación, por ley especial, de las condiciones en que se hará la reserva, venta o concesión de tierras que se encuentran en las zonas de influencia de obras de aprovechamiento hídrico.
8. Gestión a nivel nacional de establecimiento de zonas francas cuando la estrategia del desarrollo determine la conveniencia.

Artículo 41: Se dictarán leyes especiales tendientes a:

1. El otorgamiento de créditos a los distintos sectores de la economía, estimulando principalmente la formación y evolución de las pequeñas y medianas empresas. Prioritariamente se utilizará el sistema de crédito de fomento, planificado, orientado y supervisado. Se podrá crear un fondo de promoción con carácter permanente, previéndose un porcentaje en el presupuesto provincial.
2. La promoción industrial incentivando la radicación de industrias de transformación de materias primas en la zona de producción.
3. **El fomento de las cooperativas, mutuales y asociaciones, fundaciones y demás instituciones que estén basadas en principios de solidaridad social, cualquiera sea la actividad.** El Estado asegura una adecuada orientación, asistencia y fiscalización.
4. El estímulo y promoción al turismo.
5. Agilizar e incrementar el comercio fronterizo en coordinación con las políticas nacionales, en búsqueda de una expansión e integración regional e internacional.

Artículo 45; La Provincia considera la tierra rural fiscal como factor de producción y fomentará su adjudicación a quien la trabaja, evitando la especulación, el desarraigo y la concentración de la propiedad. Es legítima la privatización en función social de la tierra y constituye un derecho para todos los habitantes de acceder a ella. Se propenderá la ejecución de planes de colonización.

La Ley establecerá las condiciones de manejo de la tierra pública como recurso natural renovable. **Promoverá la adjudicación mediante ofrecimiento público de las tierras libres de ocupantes.**

La unidad productiva máxima será de cinco mil hectáreas, salvo excepciones que precisarán de una ley especial que las justifique. (el resaltado es propio)

Artículo 46: La Provincia procederá a efectuar el relevamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, para la realización de los estudios que permitan la conformación de las distintas unidades de producción zonal.

Artículo 47: Las tierras rurales, urbanas y suburbanas podrán ser expropiadas por causa de utilidad pública, calificada por ley y previamente indemnizadas.

También podrán expropiarse aquellos inmuebles que no cumplan con la función social que esta Constitución asigna a la tierra. En este supuesto, la ley que lo disponga requerirá el voto de los dos tercios de los miembros de la Legislatura (el resaltado es propio).

Artículo 49: La Provincia promoverá el aprovechamiento racional de los bosques, teniendo en cuenta la necesidad de supervivencia, conservación y mejoramiento de las especies, la reposición de aquellas de mayor interés económico y la forestación de zonas de producción; tomando estas funciones a su cargo directo, en los casos de las variedades que, por sus peculiaridades, difícilmente pueden estar al alcance de la acción privada.

Estas disposiciones deben complementarse, en el marco de nuestro objeto de estudio, por las que resultan de la ley 1060 de Protección del Ambiente de la Provincia de Formosa que fija los objetivos y alcances de la política Ecológica y Ambiental del Estado provincial.

Artículo 1º: Es patrimonio común de todas las generaciones "El Ambiente". Conservar, proteger y mejorar su calidad, y el acceso al uso racional de los Recursos Naturales Renovables es sustento de la integridad territorial y es un deber de las generaciones presentes y futuras.

Artículo 2º: Mantener los procesos ecológicos esenciales, los sistemas naturales, preservar la diversidad genética, la recuperación, mejoramiento, protección y conservación del ambiente y el uso racional de los recursos naturales es responsabilidad del Estado, la sociedad y el individuo; es obligación mantenerlos en condiciones óptimas, posibilitando el desarrollo pleno de sus actividades y la existencia de la vida.

Artículo 3º: Toda persona tiene el derecho irrenunciable e imprescriptible a que se preserven y restablezcan las condiciones ambientales que favorezcan la vida humana.

4. Teorías a utilizar en la presente investigación

Se aplicará la teoría utilizada en los Informes sobre desarrollo humano por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para medir el grado de desarrollo humano en una sociedad, elaborada por el acreedor del Premio Nobel, Amartya Kumar Sen, quien entiende al desarrollo como libertad y dice que el desarrollo puede concebirse como un “proceso de expansión de libertades reales de las que disfrutan los individuos” (Sen, 2000:19).

Sen, definido como revolucionario por sus contemporáneos, afirma que:

el punto importante debe ser si (las personas) tienen libertad para hacer lo que piensan que tiene valor. Lo que una persona está en capacidad real de alcanzar está influenciado por las oportunidades económicas, libertades políticas, instituciones sociales y las condiciones que le

permiten una buena salud, educación básica y el coraje y la germinación de iniciativas (Sen, 2005:509-510).

Asimismo se aplicará el paradigma del desarrollo endógeno, que destaca ante todo los rasgos y valores territoriales, de identidad, diversidad y flexibilidad que tradicionalmente han caracterizado las formas organizativas y productivas locales, propias, de un determinado territorio, tal como se explicará en el siguiente punto.(Ramírez Cendrero, 2008b:97).

Este paradigma presenta varias dimensiones:

a) una económica (o desarrollo económico local), basada en la constitución del sistema de producción local en red, específico del territorio;

b) una social: a partir de los sujetos que se integran y articulan en los ámbitos locales compartiendo pautas y normas; y

c) otra política: orientada desde las instituciones locales. Esta última le añade pragmatismo al paradigma “lo que implica un esfuerzo por comprender mejor la dinámica de la realidad económica local para obtener un mayor rendimiento en las actuaciones y cambios deseados para la comunidad local y desde la comunidad local” (Ramírez Cendrero, 2008b:100).

Las visiones del desarrollo humano y del desarrollo endógeno estarán cruzadas por la perspectiva del desarrollo rural, que aparece cuando se busca adecuar las consideraciones generales del desarrollo económico a la realidad de las comunidades campesinas. Estas comunidades campesinas, cuya subsistencia depende de la producción agrícola que obtienen de las parcelas de tierra de su propia localidad, se caracterizan por un modo de vida tradicional; es decir un modo de vida inmerso en una cultura tradicional donde el pensamiento funciona adherido a la experiencia vital, empática y globalizadamente.

Las comunidades campesinas se organizan con el objetivo de asegurar la subsistencia a través de la producción de bienes de uso, intentado realizar un proyecto autónomo, condicionado por la estructura económica industrial dominante en el mundo, pero sin perder por eso su base original portadora de un estilo propio. (Ferullo, 2003:7).

La investigación se basa en la aplicación de herramientas enmarcadas dentro del método inductivo-deductivo, con una perspectiva que prioriza la investigación cualitativa complementándola con recursos cualitativos cuando se lo considera necesario, fundamentalmente a través de la realización de entrevistas a dirigentes de movimientos campesinos.

Capítulo 1. Derechos humanos.

En este capítulo analizare a distintas concepciones de los derechos humanos y las diversas cuestiones sobre el surgimiento de los mismos, la universalidad, y la exigibilidad de los derechos sociales, todo ello en el marco de la consideración del derecho al desarrollo como derecho humano.

a) El pensamiento de Richard Rorty

En el artículo “Derechos humanos, racionalidad y sentimentalidad”, Richard Rorty (1998), intenta dar una noción del concepto de derechos humanos, para ello comienza analizando las ideas del argentino Eduardo Rabossi, plasmadas en el artículo “Los derechos humanos naturalizados”.

Rabossi, en la presentación que de él hace Rorty, sostiene que los filósofos deben pensar esta cultura como un hecho nuevo y positivo del mundo posterior al holocausto. Hay que dejar de ir más allá o por debajo de este hecho, o detectar y defender sus “presupuestos filosóficos”. Su argumento básico es que el mundo ha cambiado y que el fenómeno de los derechos humanos torna irrelevante y anacrónico el “Fundacionalismo” en materia de derechos humanos” (Rorty, 1998:5).

Rorty considera, junto con Rabossi que los proyectos fundacionalistas están pasados de moda, y que la tarea de los filósofos consiste en hacer nuestra cultura, la cultura de los derechos humanos, más consciente de sí y más poderosa, en lugar de demostrar su superioridad sobre otras culturas mediante la apelación a alguna realidad transcultural. (Rorty, 1998:6).

Este autor, manifiesta, que: “lo máximo que la filosofía puede hacer es resumir nuestras intuiciones culturalmente determinadas con respecto a lo que es justo hacer en diversas situaciones. El resumen se efectúa mediante la formulación de una generalización de la que pueden deducirse estas intenciones, con la ayuda de premisas no controvertidas”. (Rorty, 1998:6).

Continúa, y afirma que el conocimiento de los teóricos fundacionalistas no conduce a la realización de la utopía de la Ilustración, que es de poca utilidad y que por ende (para él) no existiría este tipo de conocimiento; y concluye que si casi todo el trabajo de cambiar las intuiciones morales se efectúa mediante la manipulación de nuestros sentimientos y no del incremento de nuestro conocimiento, habrá una razón para pensar que no existe conocimiento como el que Platón, Tomás de Aquino y Kant pretendían adquirir. (Rorty, 1998:8).

Richard Rorty se define como pragmático, y argumenta que el hecho, de que la emergencia de la cultura de los derechos humanos no parece deber nada al incremento del conocimiento moral, y en cambio que, lo debe todo a la lectura de historias tristes y sentimentales, concluye que probablemente no existe conocimiento como el que Platón contemplaba. (Rorty, 1998:8).

Se pregunta Rorty sobre porqué la cultura ha tenido un cambio radical en cuanto al conocimiento, que se ha convertido en algo mucho menos importante hoy que en la época de la ilustración cediendo su espacio a la esperanza. Intenta una respuesta y arriesga que, en los siglos XIX y XX, se ha visto tanto en América como en Europa un extraordinario crecimiento de la riqueza, la ilustración y el ocio. Este incremento, hizo posible una aceleración sin precedentes en el grado de progreso moral. Eventos como la Revolución Francesa y el fin del tráfico transatlántico de esclavos, hicieron decir a muchos intelectuales en las democracias ricas del siglo XIX, que es suficiente saber que vivimos en una época en la cual los seres humanos pueden mejorar mucho sus propias vidas. (Rorty, 1998:10).

Sumado a ello, afirma en los dos siglos transcurridos desde la revolución francesa hemos aprendido que los seres humanos son mucho más maleables de lo que Platón o Kant habían soñado. Mientras más nos impresionamos por esta maleabilidad, menos nos interesamos por preguntas respecto a nuestra naturaleza ahistórica. Mientras más posibilidad vemos de recrearnos a nosotros mismos, más leemos a Darwin no como alguien que ofrece otra teoría más respecto a lo que realmente somos, sino como alguien que proporciona razones que explican por qué no necesitamos preguntar lo que realmente somos. Hoy en día, decir que somos animales hábiles no equivale a decir algo filosófico y pesimista sino algo político y esperanzador, a saber: si podemos trabajar juntos, podemos convertirnos en aquello para lo que tengamos la inteligencia y el coraje de imaginarnos capaces de llegar a ser. (Rorty, 1998:11).

Propone Rorty que para superar al Fundacionalismo, sería útil dejar de preguntar sería una ayuda dejar de contestar la pregunta “¿Qué nos diferencia de los demás animales?” diciendo “Nosotros podemos saber mientras que ellos meramente sienten”. En cambio, deberíamos decir: “Podemos sentir mucho más los unos por los otros que ellos”. (Rorty, 1998:11).

Afirma que sería más eficiente optar por este curso de acción, pues así podríamos concentrar nuestras energías en la educación sentimental, pues este tipo de educación familiariza a personas de distintas clases de suerte que estén menos tentadas a pensar en los otros como cuasi humanos. (Rorty, 1998:12).

MacGinn, citado por Rorty, afirma que: si enseñamos a estudiantes criados a la sombra del holocausto y en la creencia de que los prejuicios contra los grupos raciales o religiosos son terribles, no resulta muy difícil convertirlos al credo liberal en materia de aborto, derechos de los homosexuales y otros temas similares. Las únicas personas con las que tienen problemas para ser amables son las que consideran irracionales: el fundamentalista religioso, el violador, el skinhead. MacGinn, entiende por comportamiento irracional aquel que desaprobamos tan firmemente que nuestro arado se convierte en espada cuando se nos pregunta porque lo desaprobamos. (Rorty, 1998:16).

Los fundacionalistas consideran que estas personas irracionales, son desposeídas de verdad y de conocimiento moral; sin embargo, Rorty considera que son desposeídas de dos cosas más concretas: seguridad y simpatía. Por seguridad se refiere a condiciones de vida suficientemente libres de riesgo como para que las diferencias con los demás resulte irrelevantes para la autoestima y la dignidad personal. Los norteamericanos y los europeos -las personas que tuvieron el sueño de la cultura de los derechos humanos- han gozado de estas condiciones mucho más de lo que ningún otro ha podido gozarlas. Por simpatía quiero decir la especie de reacciones que los atenienses tuvieron más frecuentemente después de haber visto los persas de Esquilo que antes, la especie de reacciones que los estadounidenses blancos tuvieron más frecuentemente después de leer *La Cabaña del Tío Tom* que antes, la especie de reacciones que tenemos más frecuentemente después de mirar programas televisivos sobre el genocidio en Bosnia. (Rorty, 1998:17).

La seguridad y la simpatía van a la par, por las mismas razones por las que la paz y la productividad económica van a la par. Mientras más difíciles están las cosas, más razón hay para tener miedo, más peligrosa es la situación y dispone uno de menos tiempo y energías para ponerse a pensar en cómo las cosas podrían estarles yendo a personas con quienes uno no se identifica de manera inmediata. La educación sentimental sólo funciona para personas que pueden distensionarse el tiempo suficiente para ponerse a escuchar. (Rorty, 1998:18).

Rorty trae a colación a Anette Baier, quien propone que pensemos en la confianza y no en la obligación como la noción moral fundamental, esta sustitución implica que la difusión de la cultura de los derechos humanos responde mucho más a un “progreso de los sentimientos” que a un mayor conocimiento de las exigencias de la ley moral. Dicho progreso consiste en una creciente capacidad para ver mucho más a las semejanzas que las diferencias entre nosotros y gentes muy distintas a nosotros. Es el resultado de lo que he venido llamado “educación sentimental”. (Rorty, 1998:18).

En conclusión, Rorty considera que la sociedad debe fundarse en el análisis de los hechos históricos, y no en verdades universales, a históricas y transculturales. Entiende que los cambios históricos se producen a través de momentos culminantes como la Revolución Francesa y norteamericana, la Ilustración y la adopción de la Teoría de Evolución de Darwin.

En cuanto al lugar de los derechos humanos en la sociedad, lo que propone este autor, es ubicarlos dentro de los principios reguladores del comportamiento, basados en la confianza como noción moral fundamental.

b) Joaquín Herrera Flores. Escuela de Budapest

En el trabajo “La propuesta de fundamentación de los derechos humanos desde las premisas teóricas de la Escuela de Budapest”, Joaquín Herrera Flores (1989) ha dejado plasmado que, los derechos humanos constituyen el conjunto de normas abstractas objetivadas filosófica, científica, artística e institucionalmente, por el esfuerzo humano en todas sus variantes, el movimiento continuo de necesidades y objetos de necesidades y por la elección y compromiso conscientes del mayor número de individuos, de formas de vida y de culturas que hasta ahora hayan posibilitado un consenso en cualquier nivel normativo o social(Herrera Flores, 1989:104).

Para arribar a este concepto, comienza por describir la interrelación existente entre la vida cotidiana del ser humano, y afirma que los derechos humanos (elementos normativos) forman parte de las vidas de las personas, regulando en cierta medida sus relaciones más íntimas, la autodeterminación individual, la libertad de expresión, la intimidad, la dignidad humana; son elementos que configuran la vida cotidiana de los individuos, concretando el postulado ilustrado según el cual todos nacemos libres, dotados de razón y conciencia y tenemos derecho a poner en práctica nuestras capacidades. (Herrera Flores, 1989:51)

Comienza realizando un análisis de los tres ideales del hombre: el ideal de lo bello, el ideal de lo bueno y de la verdad. Para ello, cita a la Filósofa Agnes Heller, también de la Escuela de Budapest. Así la idea del hombre en comunidad, del hombre que encuentra en sí mismo y en su entorno las posibilidades para el despliegue de todas las facultades materiales, psíquicas y espirituales que le ofrece la evolución de la humanidad; constituiría el ideal que nos pone en contacto con las exigencias generalizables y universalizables de una comunidad dinámica en la que todos tengan el mismo derecho a plasmar sus potencialidades y a apropiarse efectivamente de sus capacidades. (Herrera Flores, 1989:52-53).

En segundo lugar, se encuentra el “ideal del bien”, el hombre en relación directa con los demás, este ideal puede concretarse en la dialéctica que se establece entre las necesidades y los valores. Desde este ideal del bien se llega a dos consecuencias de importancia para la fundamentación de los derechos humanos:

1.- La primera es que no deben admitirse restricciones formales al reconocimiento de las necesidades de todos, aunque, eso sí, hay que establecer límites éticos al proceso, excluyendo aquéllas necesidades que tienden al uso del otro como un mero medio

2.- La segunda consecuencia reside en el hecho de que las necesidades por sí solas no nos sirven como base del consenso democrático fundado en determinados valores, siendo estos últimos los que constituyen pautas orientadoras y dinamizadoras de las esferas social y jurídica, y por

tanto no pueden ser medidas directamente por necesidades, aunque estas si pueden serlo a través de los patrones axiológicos, siendo esta imbricación de los dos momentos el pilar básico de la construcción del consenso.

Continúa el autor y dice: “Si en primer lugar veíamos el ideal del hombre que ejecuta su actividad y desarrolla sus capacidades en una sociedad dinámica, y en un segundo lugar describíamos el ideal del bien bajo los aspectos del reconocimiento de necesidades y de la discusión axiológica, es hora de entrar en el tercer ideal de valor: el hombre en democracia” (Herrera Flores, 1989:54).

Para Heller, este ideal, se podría rotular como el “ideal de la verdad”, con ello el círculo se cierra: “lo bueno”, “lo bello” y “lo verdadero” se interrelacionan en el marco de una democracia institucionalizada, como único parámetro jurídico-político donde cabía plantearse el desarrollo de la hipotética comunidad ideal de comunicación. El ideal de valor de la democracia institucionalizada, marcaría la pauta para el establecimiento de una educación eficaz a la hora de actuar en la esfera pública; praxis que no es sólo axiológica, sino también instrumental, con lo que la consecución de unas relaciones absolutamente simétricas, totalmente igualitarias, nos pondría frente a una comunidad situada más allá de todo deber y de toda justicia, es decir, ante algo que trasciende las premisas esenciales de toda sociedad humana.

Esta propuesta de fundamentación se centraba en la interrelación entre el trabajo, las necesidades y sus objetos y los valores. El haber puesto de relieve la exigencia de tres ideales de valor como base de todo consenso democrático y de toda teoría radical, permite hallar el engarce de esos tres puntos de partida con la fundamentación de los derechos humanos en democracia

Para analizar el trabajo, las necesidades y los valores, Herrera Flores adopta los conceptos propuestos por Agnes Heller.

Por trabajo entiende a la actividad humana específica; y toma de Aristóteles la división del trabajo en *techne* y *energía*, siendo la primera la relación entre el individuo y la naturaleza y la segunda la relación entre el individuo y la sociedad. Es así como conectamos la praxis humana con la ética; y de esa manera elucidamos la bondad o la maldad de una actividad productiva concreta, y, generalizando de una actividad científica y/o política. (Herrera Flores, 1989:56).

Desde el momento en que se reconocen elementos éticos en la estructura productiva, se debe tener en cuenta que:

1.- Mediante el trabajo no solo se producen objetos que satisfacen necesidades, el proceso de trabajo proporciona también la base para la creación de nuevas necesidades que desplazan

otras necesidades y cuya satisfacción, cuando se generalizan como preferencias sociales, puede suponer el cuestionamiento del sistema de necesidades dominante

2.- Desde el trabajo no sólo se propician necesidades y mecanismos de satisfacción, sino también la posibilidad de elección axiológica -trabajo como *energeia*- entre diferentes modos de actuar, los cuales se verán afectados por los mismos valores elegidos y/o interpretados históricamente como básicos

La naturaleza del trabajo es pues cuádruple: objetiva, subjetiva, instrumental y axiológica

Deduce este autor que en esta coimplicación dialéctica entre *techne* y *energeia*, medida por el postulado ilustrado del uso racional y efectivo de capacidades humanas, “se sustenta la idea de derechos humanos entendidos como los bienes socios históricos producidos por la humanidad en su proceso de evolución y desarrollo”. (Herrera Flores, 1989:57).

Sostiene Herrera Flores que los derechos humanos no pueden ser tenidos en cuenta sin hacer referencia al esfuerzo humano, consciente o inconsciente, por crear objetivaciones y proyectar racionalmente fines y objetivos. Toda consideración de estas normas y reglas fuera de la relación con el trabajo –como actividad humana específica- conducirá a resultados insatisfactorios, ya sean metafísicos o puramente formales, es decir, a reducciones que afectan directamente a todo el proceso de puesta en práctica de los mismos.(Herrera Flores, 1989:57).

Concluye que esta praxis racional y consciente que produce objetos materiales, ideas y valores que se apoyan en objetivaciones culturales, artísticas e institucionales, constituye la actividad humana específica; concretándose así el ideal de lo bello, donde el hombre es un ser dinámico que no se aliena de lo que le rodea. Y establece que los resultados mediatos son las necesidades y los valores. (Herrera Flores, 1989:58).

Continúa y afirma que los valores surgen de la generalización social de determinados grupos de necesidades, convirtiéndose en preferencias sociales compartidas por más de un grupo o una forma de vida, estas preferencias mediadas por el esfuerzo y la praxis humana, vuelven a incidir en las mismas estructuras de necesidades provocando el movimiento constante de expectativas y modos de reconocimiento y satisfacción que constituyen la base de la sociedad civil. (Herrera Flores, 1989:58).

Considera el autor que es importante describir la interrelación entre las necesidades y los valores: el “ideal del bien” y afirma entonces que en el trabajo no alienado se intenta una relación entre lo interno y lo externo, esa interrelación es la que otorga la importancia debida a los elementos que se conectan: las necesidades humanas. Es la mediación entre lo interno y lo externo en directa conexión con el proceso de trabajo. (Herrera Flores, 1989:59).

Por ello, deduce el autor, que la lucha es contra el trabajo alienado, que implica la lucha contra las necesidades alienadas, producidas por esa propiedad privada de los medios de producción y consumo, para que se propicien nuevas relaciones de propiedad en las que el sistema de apropiación y gestión de los medios de producción y consumo se generalice al mayor número de sujetos posible y asimismo, se potencia un uso no consumista -es decir individualizado o atomizado- de la riqueza social. Tanto el objetivo de la autogestión como el del cooperativismo, considerados como alternativas al sistema actual de relaciones industriales, pasan por coimplicación entre las necesidades humanas expresadas pública y democráticamente por los grupos sociales, y la forma de actividad que en cada momento histórico se considere necesaria. (Herrera Flores, 1989:63).

Entonces, dice Herrera Flores, es de todo punto estéril contemplar los derechos humanos desde una sola perspectiva. Las necesidades, y los valores que de su movimiento surgen y a ellas revierten su potencial normativo, constituyen las dos caras de una misma moneda. Sin una no podremos comprender la otra, y sin su interacción es inútil todo acercamiento a los derechos humanos como las pautas que pueden ser aceptadas por todas y cada una de las culturas y formas de vida que componen tal idea reguladora de humanidad. Para Heller y Herrera Flores, hablar de necesidades humanas implica la comprensión de la relación -pretendidamente oscurecida por los mecanismos de imputación de deseos y elaboración de ideas- entre las mismas y la actividad productiva de objetos, de ideas, de nuevas necesidades y, al final, de valores.

Si se obvia alguno de los polos de esta relación dialéctica, se absolutizará el contrario; y si se repudian ambos, se absolutizará la misma mediación, conduciendo uno y otro reduccionismo a la inacción, y a la incompreensión de la realidad a la que pretende proyectarse la teoría. (Herrera Flores, 1989:66).

La filósofa Agnes Heller, plantea que las necesidades son: deseo consciente, aspiración, intención dirigida en todo momento hacia un cierto objeto y que motiva la acción como tal. Conciencia, impulso, objeto y acción constituyen los elementos fundamentales de esta especificación del concepto de necesidad. (Herrera Flores, 1989:67).

Luego, expresa Heller que, existen hechos sociales representados y sentidos como necesidades, las cuales, a su vez, se expresan formalmente como “carencias” –sin quitar nada de su carácter activo y/o como proyecto– desplazando las situaciones individuales y conectado con formas de vida concretas y/o axiológicamente determinables.(Herrera Flores, 1989:74).

Heller interpreta pues las necesidades como “carencias” y como “proyectos”.

Las necesidades-carencias nos hacen ver la vida como carente de sentido conduciéndonos a observar y a transformar todo lo que no tenemos en “valores” con un sentido marcadamente escatológico; así

sobre el plano de las carencias las necesidades encuentran los valores: se estima como valor aquello que “falta”(Herrera Flores, 1989:75).

Herrera Flores, aclara que las necesidades son siempre sentidas individualmente y satisfechas socialmente; es decir que no hay necesidades individuales y sociales, sino individuales o sociales, dependiendo de la procedencia de la exigencia de satisfacción de las mismas. Pone de ejemplo el acto sexual, y establece que será una necesidad individual o social dependiendo de cómo se enfoque y al final no será más que una mezcla de ambos. (Herrera Flores, 1989:78).

Heller, agrega que la única manera de entender a las necesidades es dentro de un “sistema de necesidades”. Estos sistemas de necesidades implican diferentes “modos de vida” cuya preferencia o rechazo viene dada por “valores” plurales que se oponen conflictiva y contradictoriamente. Propone como guía que se reconozcan formalmente todas las necesidades y que se legitimen toda exigencia democrática de satisfacción. Ahora bien, continua Heller, tanto el reconocimiento formal como la satisfacción material absolutos son imposibles; por ello es importante arbitrar límites.

Cada uno o cada grupo, tiene el mismo derecho a exigir tal reconocimiento de sus exigencias, como condición previa al reconocimiento de su existencia como sujeto dialogante. El único límite a tal exigencia, solo puede provenir de la ética dominante en un período histórico concreto. En el nuestro, la restricción ética al reconocimiento formal de las necesidades coincide, aún hoy, con el imperativo categórico, es decir, con la orden formal vacía constituyente de la modernidad en crisis: “En tu actuación nunca utilices al hombre como un mero medio para conseguir un fin; los hombres son fines en sí mismos”. (Herrera Flores, 1989:81).

Lo anterior concretaría el rechazo a toda necesidad que implique violencia, coerción, y/o explotación de otro hombre para conseguir los fines que sean. Por ende, deben ser reconocidas todas las necesidades menos aquellas que contemplen al hombre como mero medio para otro: explotación, dominación, subordinación. (Herrera Flores, 1989:82).

Dado el enfoque de nuestro trabajo consideramos oportuno dedicar especial atención a la consideración de la relevancia jurídica y los límites que en esta perspectiva se dan a las necesidades.

En cuanto a la relevancia jurídica, cuando se afirma la exigencia democrática del reconocimiento de todas las necesidades, lo que queremos decir son dos cosas: primero, que las necesidades que tienen relevancia jurídica serían las “formadas” por y “asignadas” desde el conjunto de normas y reglas que las reconocen formalmente, o bien las que pugnan por ese reconocimiento a través de “movimientos” o grupos insertos en la esfera pública de discusión, sea ésta institucional o meramente social.

Tanto en un caso como en el otro los sistemas de necesidades vienen mediados por la existencia de valores que dirimen entre su puesta en práctica inmediata o su postergación en la satisfacción, lo que nos lleva al espacio de los límites.

Dado que la interacción entre necesidades y valores no puede quedar mediatizada por los valores reconocidos formalmente: el límite al reconocimiento de necesidades es un límite ético que descarte aquellas necesidades que tiendan a imponer un sistema de explotación, violencia y/o miseria, pero todas las demás deben ser reconocidas estén o no recogidas en los textos constitucionales o internacionales. (Herrera Flores, 1989:85).

Al mismo tiempo debe tenerse en cuenta que en los sistemas de necesidades van apareciendo nuevas aspiraciones, nuevos proyectos –sentido como exigencias por los integrantes de los movimientos y grupos que los sostienen-, cuya puesta en práctica y reconocimiento formal se hace difícil para la lógica capitalista basada en la industrialización y la militarización de la sociedad civil: la diferencia entre el sistema de necesidades y los sistemas de valores, reside en el mayor o menor grado de consenso entre los diferentes grupos sociales y/o formas de vida, en relación con la conformación normativa de sus bases materiales de relaciones sociales.(Herrera Flores, 1989:86).

Como consecuencia, Herrera Flores propone que deberíamos hablar de “necesidades radicalizadas” y no de necesidades radicales cuando hacemos referencia a aquellas que se oponen a la lógica de explotación, miseria y destrucción del hábitat, ya que las mismas pueden tener un diferente carácter y urgencia según las circunstancias sociales, políticas y culturales de una determinada formación social.(Herrera Flores, 1989:86).

Apunta entonces a que la fundamentación de los derechos humanos residiría en ese constante ir y venir, en esa continua revisión y autocorrección de las preferencias sociales generalizables a más de una forma de vida, en relación con las expectativas, más o menos radicalizadas, de los seres humanos en sociedad. Y es aquí donde alcanza toda su relevancia el concepto de necesidades radicales. (Herrera Flores, 1989:87).

El primer paso para que las necesidades radicalizadas tengan una relevancia social, reside en que vengan expresadas por “movimientos” que propongan nuevos y alternativos sistemas de necesidades. Hay que señalar que ni tales “movimientos” ni los grupos y partidos tradicionales pueden reservarse exclusivamente dichas necesidades radicales, y del mismo modo, ningún movimiento o grupo puede representar sólo necesidades radicales como si él fuera el único y legítimo representante de las mismas con capacidad para atribuirles a los hombres que los componen.

El papel de los movimientos para la Escuela de Budapest, sería aquel que satisface la exigencia del pluralismo, y tiende a la creación de objetivaciones e instituciones que, propician alternativas, y

posibilitan que las necesidades expresadas como carencias devengan proyecto dentro de nuevas alternativas de formas de vida.

Estas formas de vida tienen que surgir de la misma realidad social exigiendo su institucionalización; lo que hacen los parámetros formales de un Estado democrático es posibilitar los marcos legales para tal consecución.

La transformación social a través de -y desde- las necesidades radicalizadas implica la exigencia de una formación tendiente a la coexistencia social, es decir, una educación recíproca en sus formas individuales y comunitarias. Dentro del marco democrático es únicamente como podremos discutir racionalmente sobre los valores genéricos e igualmente será dentro del marco comunitario donde tendremos la posibilidad de la crítica de las necesidades. (Herrera Flores, 1989:90).

La Escuela de Budapest plantea que, el concepto de necesidades radicales de Heller, es más bien un elemento teórico que, nos ayuda a entender esa relación mutable, entre necesidad material de satisfacción de algunas exigencias sociales fundamentales, y considera que es necesario argumentar la relación entre necesidades y derechos humanos desde la interpretación de las necesidades en general (necesidades proyecto, necesidades aspiración y necesidades obligación).

Ello nos conduce hacia la necesidad de identificar y comprender la existencia de un “sistema de necesidades”.

Dentro de los sistemas de necesidades, se encuentran las “necesidades–proyecto” que coinciden con el compromiso de democracia como forma de vida. Idea que se traduce como

la exigencia de construcción de comunidades que, desde el momento en que los derechos humanos se institucionalizan formalmente, puede hablarse de una comunidad (ideal del bien), ya que, obviando por el momento su falta de coactividad, la catalogación jurídica de derechos humanos que se realiza en la Declaración Universal de Derechos del Hombre y en los Pactos Internacionales de derechos económicos, sociales y culturales y de derechos civiles y políticos, incluyendo a sus protocolos, conforma una idea de justicia formal y extensible a todas las culturas y formas de vida que coexisten en la actualidad. (Herrera Flores, 1989:95).

Establece, entonces Herrera Flores, que los derechos humanos serían el conjunto de normas -y- reglas que hay que aplicar continua y consistentemente a todos los miembros del grupo social que denominamos “humanidad”. (Herrera Flores, 1989:95).

El segundo conjunto de necesidades, es el de “necesidades–aspiración”; no proyecta formas de vida, sino que, establece “las pautas genéricas para la superación de los condicionamientos que impiden una conciencia adecuada de aquella forma de vida comunitaria”. (Herrera Flores, 1989:96).

Con este sistema, constata Herrera Flores la existencia formal y material de valores “afines” que normativizan genéricamente dichas comunidades: los valores de libertad, igualdad, de búsqueda de la felicidad como condiciones de toda vida humana digna, y las diferentes concreciones que de ellos se hallan tanto nacional (constituciones) como internacionalmente (pactos y convenios), constituirían el primer eslabón que muestra la afinidad entre estos valores y el sistema de necesidades-aspiración.

Los valores y principios que muestran afinidad con las necesidades–aspiración constituyen las normas y reglas genéricas que conforman ese ideal de valor que partía de las necesidades–proyecto. Es decir la comunidad democrática global o interactuante. (Herrera Flores, 1989:97).

Un tercer espacio está ocupado por los sistemas de “necesidades-obligación”. Este tipo de necesidades ostentan un grado de abstracción bastante menor que los sistemas de necesidades anteriores; su universalidad depende más directamente de las circunstancias y especificidades de las formaciones sociales que conforman. (Herrera Flores, 1989:97).

Por ello, concluye el autor, una vez reconocida en la Declaración y los Pactos la exigencia del establecimiento de condiciones dignas de vida y de medios que aseguren la protesta y regulación democráticas del conflicto social, serán las formaciones sociales específicas las que constitucionalmente concreten esas necesidades–obligación a las circunstancias de su desarrollo y de su cultura propia, ya que estas se encuentran directamente relacionadas con la forma de actividad y praxis colectiva e individual de cada cultura y país, y, asimismo con las circunstancias políticas y sociales por las que atraviesa.(Herrera Flores, 1989:98).

La interpretación de Herrera Flores conduce a una especificación de las necesidades en proyectos, aspiraciones y obligaciones, que observan el fenómeno únicamente bajo el aspecto de su posibilidad de generalización y universalización, es decir, de su acercamiento o alejamiento de las preferencias sociales generalizables a más de un individuo, grupo, cultura o forma de vida. (Herrera Flores, 1989:99).

No es en absoluto arriesgado afirmar que el desarrollo de la humanidad tiene su variable en el grado de reconocimiento formal, y de satisfacción material de los derechos humanos. Sin embargo, esa variable puede ser caracterizada de todo menos de independiente. (Herrera Flores, 1989:99). Estos derechos humanos dependen de múltiples factores que no pueden ser reducidos a uno solo. A lo más, pueden ser fundamentados en la interacción dialéctica de determinados factores, o sea, en la conexión retroactiva entre la actividad humana, las necesidades y los valores.

Los derechos humanos expresan una utopía en la que los miembros de la comunidad global e interactuante puedan actuar transformando, manifestar sus exigencias libre y democráticamente,

gozando de los cauces y procedimientos que posibiliten la satisfacción y reconocimiento de sus necesidades (Herrera Flores, 1989:100).

Los valores son preferencias conscientes de los sujetos dirigidas hacia bienes objetivados socialmente. En primer lugar, esas preferencias tienen que estar reguladas socialmente, lo que las diferencia de las necesidades e intereses subjetivos e individuales. Y, en segundo lugar, tienen que servir para superar los particularismos y apoyar el desarrollo de una individualidad rica y multiforme. (Herrera Flores, 1989:103).

Por lo tanto, los bienes ostentarán contenido axiológico cuando sean elegidos, es decir, cuando sean preferidos como objetos generalizables y universalizables. (Herrera Flores, 1989:103), lo que deriva en la afirmación del autor en el sentido de que “Los derechos humanos constituyen, pues, más que valores sociales o jurídicos, los bienes dotados de mayor contenido axiológico”. (Herrera Flores, 1989:104).

Observa entonces que los derechos humanos son un producto propio de la modernidad; en la actualidad y tras el enorme esfuerzo de institucionalización a que han sido sometidos los derechos humanos, puede decirse sin ambages que son considerados como los “bienes supremos” elegidos por y para la humanidad como crisol de culturas, formas de vida estrechamente interconectadas. Son los bienes dotados de mayor contenido axiológico, debido a su carácter de universalidad: cualquier compromiso axiológico pasa por su remisión a los derechos humanos, y cualquier regulación normativa no puede alcanzar validez, ni mucho menos legitimidad, sin tomar en consideración su existencia. (Herrera Flores, 1989:104).

Los derechos humanos, entonces, constituyen el conjunto de normas abstractas objetivadas filosófica, científica, artística e institucionalmente, por el esfuerzo humano en todas sus variantes, el movimiento continuo de necesidades y objetos de necesidades y por la elección y compromiso conscientes del mayor número de individuos, de formas de vida y de culturas que hasta ahora hayan posibilitado un consenso en cualquier nivel normativo o social. (Herrera Flores, 1989:104).

Continúa Herrera Flores, en el análisis y expresa que hay dos requisitos para que los derechos humanos logren convertirse en las pautas normativas que constituyan el concepto de justicia formal de la humanidad:

- 1.- Es precisa la consolidación de un sistema de garantías efectivas tanto a nivel internacional como nacional, consolidando la democracia participativa.
- 2.- Se precisa el reforzamiento de la tendencia de estos bienes a la conformación y normativización de las conciencias de los individuos y de los grupos.

Ser racional en este mundo consiste en saber actuar y reflexionar desde los valores universales que nos han legado las generaciones anteriores. Estos derechos humanos, de que gozamos en la actualidad, se basan, pues, en esa dialéctica establecida históricamente entre ese esfuerzo humano por producir nuevas necesidades y nuevos objetos que, a su vez, son susceptibles de ser preferidos conscientemente por la humanidad en su conjunto. Es precisamente esta fundamentación la que nos induce a no detenernos en dicha Declaración. (Herrera Flores, 1989:105).

En un trabajo posterior, “La complejidad de los derechos humanos. Bases teóricas para una definición crítica”, Herrera Flores continúa trabajando sobre el concepto de derechos humanos, y destaca que se los puede concebir como **procesos**: es decir, que el resultado, de las luchas que los seres humanos ponen en práctica para poder acceder a los bienes necesarios para la vida, es siempre provisional. Luego, afirma que los derechos humanos abren y consolidan espacios de lucha por una particular concepción de la dignidad humana” (Herrera Flores, 2007:4), introduciendo así un elemento de continuidad temporal.

Esta perspectiva sumada a las presentadas le permite concluir que los derechos humanos serían los resultados siempre provisionales de las luchas sociales por la dignidad. Entendiendo por dignidad no el simple acceso a los bienes sino que dicho acceso sea justo y se generalice igual a todos y a todas los que conforman la idea abstracta de humanidad. (Herrera Flores, 2007:4) y por ello no hay desarrollo si no se respetan los derechos humanos en el proceso mismo de desarrollo y, por oposición, no habrá efectivo disfrute de los derechos humanos si no se potencian políticas de desarrollo integral, controlable por los propios afectados, insertos en el proceso mismo de desarrollo. (Herrera Flores, 2007:23).

c) Boaventura de Sousa Santos. Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos

El profesor Boaventura de Sousa Santos, desarrolla su concepción de los derechos humanos en el artículo “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos”, poniéndose como objetivo principal tratar de especificar las condiciones en virtud de las cuales los derechos humanos se pueden poner al servicio de una política progresista de carácter emancipatorio.

Comienza el análisis estableciendo tres tensiones principales en la situación mundial actual:

1.- La tensión entre la regulación social y la emancipación social: reivindica aquí el paradigma de la modernidad basado en la idea de una tensión dialéctica creativa entre la regulación social y la emancipación social; la que ha dejado de ser creativa en los años noventa, hoy vuelve con toda su fuerza. Mientras que hasta fines de los sesenta la **crisis de la regulación social** fue acompañada por el reforzamiento de las políticas emancipatorias, hoy estamos siendo testigos de una doble crisis social:

la crisis de la regulación social, simbolizada por la crisis de la regulación estatal y del Estado de Bienestar, y **la crisis de la emancipación social**, reflejada en la crisis de la revolución social y del socialismo como paradigmas de una transformación social en un sentido radical.

La política de los derechos humanos, que ha sido tanto una política de carácter regulatorio como de carácter emancipatorio, está atrapada en esta doble crisis, mientras que, al mismo tiempo, supone un intento de superarla.

2.- La segunda tensión dialéctica se produce entre el Estado y la sociedad civil.

Examina luego la segunda tensión y establece que los derechos humanos se encuentran en el medio de esta tensión: mientras la primera generación de derechos humanos fue planteada como una lucha de la sociedad civil contra el Estado, que se consideraba como el único que podía vulnerarlos, en cambio **la segunda y tercera generación de derechos humanos recorren el Estado como garante de esos mismos derechos humanos.** (De Sousa Santos, 2003:96).

3.- La tercera tensión aparece entre el Estado-Nación y lo que denominamos la globalización

En la tercera tensión, Boaventura de Sousa Santos, agrega que actualmente la erosión selectiva del Estado-nación debido a la intensificación del proceso de globalización plantea la cuestión de si tanto la regulación social como la emancipación social van a ser desplazadas a nivel global. La tensión descansa en el hecho de que en aspectos muy cruciales la política de derechos humanos es una política cultural. Pero hablar de cultura y religión es referirse a las diferencias, a las fronteras, a las particularidades, entonces se pregunta el autor ¿cómo pueden los derechos humanos ser una política cultural y al mismo tiempo una política global? (De Sousa Santos, 2003:97).

Y a partir de esa premisa es que comienza un análisis teniendo como objetivo establecer una competencia global y una legitimidad local para una política de derechos humanos: los derechos humanos como la fuerza impulsora y como el lenguaje de unas esferas públicas², cada vez más incluyentes en el ámbito local, nacional y transnacional. (De Sousa Santos, 2003:98).

²Boaventura de Sousa Santos entiende por este concepto un campo de interacción social y decisión en el que los individuos, grupos y asociaciones, a través de una retórica dialógica y de reglas procedimentales compartidas; 1) definen equivalencias y jerarquías entre los intereses, las reivindicaciones y las identidades; y 2) aceptan que tanto las reglas como las definiciones sean puestas en cuestión a través del tiempo por intereses, demandas e identidades previamente excluidas, no reconocidas o silenciadas de los mismos y otros individuos, grupos y asociaciones.-

Continúa en ese sentido y precisa el concepto de globalización; entendiendo por tal: al proceso mediante el cual una determinada condición o entidad local logra extender su influencia a nivel planetario y, al hacerlo, desarrolla la capacidad de designar una condición social o entidad rivales como locales. (De Sousa Santos, 2003:99).

Clasifica cuatro formas de globalización:

1 La primera la denomina: **localismo globalizado**. Consiste en el proceso en virtud del cual un fenómeno local consigue globalizarse. Ej.: un idioma (inglés), un tipo de música (tango). (De Sousa Santos, 2003:100).

2 La segunda la llama: **globalismo localizado**. Consiste en el impacto específico de prácticas e imperativos transnacionales en determinadas condiciones locales que, como consecuencia, son desestructuradas y reestructuradas para poder responder a esos imperativos de naturales transnacional. Ej. Siembra de soja, división internacional del trabajo. (De Sousa Santos, 2003:100).

La división internacional del globalismo asume el siguiente patrón: los países centrales se especializan en localismos globalizados, mientras que **la elección de globalismos localizados se impone a los países periféricos**. (De Sousa Santos, 2003:101).

3 La tercera la denomina como Cosmopolitanismo. Las formas prevalentes de dominación no excluyen la oportunidad de los Estados-Nación, regiones, clases o grupos sociales que se encuentran en una situación de subordinación, junto con sus aliados, de organizarse transnacionalmente en defensa de intereses que se perciben como comunes y de usar en su propio beneficio las capacidades de la interacción transnacional creada por el sistema mundial. Ej.: el Foro Social de Porto Alegre: la otra globalización. (De Sousa Santos, 2003:101).

4 El otro proceso denominado como patrimonio común de la humanidad, comprende a las cuestiones que, por su naturaleza, son tan globales como el mismo globo: Se refiere a cuestiones que solo cobran sentido cuando se relacionan con el globo en su totalidad, la sostenibilidad de la vida humana sobre la tierra, por ejemplo, o aspectos medioambientales tales como la protección de la capa de ozono. (De Sousa Santos, 2003:102).

Por último distingue y establece que las dos primeras son globalizaciones hechas desde arriba y las dos últimas son globalizaciones hechas desde abajo. (De Sousa Santos, 2003:103).

En la actualidad y como están planteados los derechos humanos, pueden entenderse tanto como globalización desde arriba como desde abajo. Boaventura de Sousa Santos, expresa que si los derechos humanos se plantean como universales, tendrán tendencia a actuar como un localismo globalizado; con la correspondiente resistencia de las culturas y choque de civilizaciones, es decir de la lucha de

occidente contra todos los demás; por ello propone otra concepción por la cual los derechos humanos actúen a través del Cosmopolitanismo, y afirma que deben ser reconceptualizados como multiculturales.

Dice que un multiculturalismo progresista, es una precondition para una relación equilibrada y mutuamente beneficiosa entre el alcance global y la legitimidad local, los dos atributos de una política de derechos humanos auténticamente contra hegemónica en nuestros días. (De Sousa Santos, 2003:103).

Continúa el autor en esta línea y establece cuatro premisas que hay que abordar con el fin de transformar la conceptualización y la práctica de los derechos humanos desde un localismo globalizado a un proyecto de naturaleza cosmopolita.

Estas son:

- 1 La primera es que es imperativo trascender el debate sobre el universalismo y el relativismo cultural.
2. La segunda premisa es que todas las culturas tienen concepciones acerca de lo que significa la dignidad humana pero no todas ellas la conciben como derechos humanos.
- 3 La tercera premisa es que todas las culturas son incompletas y problemáticas en sus concepciones de dignidad humana.
- 4 La cuarta premisa es que todas las culturas tienen diferentes versiones de la dignidad humana.
- 5 La quinta premisa es que todas las culturas tienden a distribuir a la gente y a los grupos sociales entre dos principios competitivos de pertenencia jerárquica.

Concluye de Sousa Santos que estas son las premisas de un diálogo intercultural acerca de la dignidad humana que, eventualmente, puede conducir a una concepción mestiza de los derechos humanos, una concepción que en lugar de recurrir a falsos universalismos, se organiza a sí misma como una constelación de significados locales mutuamente inteligibles, de redes de referencias normativas de empoderamiento. (De Sousa Santos, 2003:107).

Aquí es donde comienza a explayarse en su pensamiento en cuanto a que los derechos humanos, no tienen la característica de universalidad, pues están planteados desde la cultura occidental.

Como dije antes propone un diálogo intercultural, basado en las premisas ya mencionadas; y como método expresa que el más adecuado es el de la hermenéutica diatópica, que consiste en analizar los *toppoi* de las culturas (los principios básicos) y comparar las similitudes y las diferencias.

Dicho esto, realiza un principio de análisis del concepto de derechos humanos en relación a la cultura musulmana, cuyo topos es la *Umma* y la occidental, en dicho análisis concluye que los puntos fuertes de la cultura de Mahomma, es la visión del mundo o cosmovisión como un todo, pues es imposible establecer vínculos y las solidaridades colectivas sin las cuales ninguna sociedad puede sobrevivir y mucho menos florecer; favoreciendo el desarrollo de los derechos colectivos. Aquí reside la dificultad de la concepción occidental de los derechos humanos a la hora de aceptar los derechos colectivos de grupos sociales o pueblos, sean éstos minorías étnicas, mujeres o pueblos indígenas. (De Sousa Santos, 2003:108).

Para la cultura hindú, regida por el topos del *Dharma*, los derechos humanos son incompletos al no establecer el vínculo entre la parte (el individuo) y el todo (la realidad) o, incluso de una manera más evidente, al centrarse en lo que es meramente derivativo, en los derechos, más que en lo que constituye el imperativo primordial, el deber de los individuos de encontrar su lugar en el orden de la sociedad y del cosmos.(De Sousa Santos, 2003:110).

La debilidad esencial de la cultura occidental consiste en la estricta dicotomía entre el individuo y la sociedad, lo que la convierte en vulnerable ante el individualismo posesivo, el narcisismo, la alienación y la anomia. Por otro lado, la debilidad fundamental de las culturas islámicas e hindú consiste en que no consiguen reconocer que el sufrimiento humano tiene una irreductible dimensión individual, que solamente se puede abordar adecuadamente en una sociedad que no esté jerárquicamente organizada.

En el campo de los derechos humanos y de la dignidad, la movilización de apoyo social a favor de las reclamaciones emancipatorias que potencialmente conllevan, solamente se pueden alcanzar si tales demandas han sido asumidas y apropiadas en el propio contexto cultural local. La apropiación, en el sentido que aquí se plantea, no se puede obtener mediante la canibalización cultural. Requiere de un diálogo intercultural y de una hermenéutica diatópica. (De Sousa Santos, 2003:111).

Así, las condiciones para un Multiculturalismo Progresista según De Sousa Santos son un recorrido múltiple que va:

- 1 De la plenitud a la ausencia de plenitud.
- 2 De versiones limitadas a versiones amplias de las culturas.
- 3 De momentos unilaterales a momentos compartidos.
- 4 De socios y temas unilateralmente impuestos a mutuamente elegidos.
- 5 Desde igualdad a diferencia, a igualdad y diferencia.

Esta concepción de derechos humanos, analizada desde las culturas y desde los diferentes grupos, afirma de Sousa Santos, da otra característica importante: no pueden ser impuestas las ideas de un grupo a otro, sino que deben de surgir de una elección y compromiso conscientes del mayor número de individuos.

Al igual que las dos anteriores concepciones de derechos humanos expuestas -Rorty y Herrera Flores- la de Boaventura da Sousa Santos refuerza la establecida por al Profesor Herrera Flores en cuanto a que los derechos humanos son productos culturales, que se inician con el objeto de satisfacer las necesidades de un grupo que valora ciertos bienes a través de los ideales de lo bello, lo bueno y verdadero, agrega que no pueden ser impuestos y que surgen del concepto de dignidad humana que cada cultura comprende para sí.

d) Jack Donnelly. El Concepto de Derechos Humanos

En el artículo “El concepto de derechos humanos”³, Jack Donnelly se cuestiona sobre lo siguiente:”Si decimos que los derechos humanos son aquellos que una persona detenta por el mero hecho de que es un ser humano, es importante delimitar que son los derechos”, y comienza el análisis de esta delimitación, presentando dos acepciones posibles:

La primera toma al derecho como “correcto”, hablamos de acciones correctas, de demandas de rectitud, que forman parte importante del discurso moral y político, pero poseen una fuerza y una función diferentes de las demandas de derechos. (Donnelly, 1998:23).

La segunda afirma que los derechos son prerrogativas que fundamentan demandas de cierta fuerza especial. Tener derecho a x es detentar especialmente la prerrogativa de poseer y disfrutar x. El derecho rige así la relación entre quien lo detenta y quien tiene el deber, siempre que tal relación descansa en el derecho. Además, y no menos importante, detentar un derecho es estar en potestad de instar a demandas por los derechos, las cuales “sobrepujan” al provecho, la política social y a otras bases morales o políticas para la acción.

Esta ascendencia brinda a quien detenta el derecho el control directo de la relación; los deberes correlativos a los derechos “pertenecen” al detentador del derecho, quien en lo fundamental está en libertad de disponer de esos deberes como le parezca mejor. (Donnelly, 1998:24).

³Donnelly, J. (1998). El concepto de derechos los humanos. En *Derechos humanos universales, teoría y práctica* (pp. 23 – 75). 2ª ed. México: Gernika.-

Observa Donnelly que entonces, una demanda de derechos es más que un recordatorio o una apelación; entraña asimismo un poderoso llamamiento a la acción. Y este llamamiento pone en juego una serie de prácticas sociales especiales que se fundan en la privilegiada posición de los detentadores de derechos. Los derechos de una persona sólo adquieren suficiente importancia para ser tema de conversación, y poseen entonces su sitio y su valor auténticos, cuando su disfrute resulta inseguro por algún motivo. Los derechos se utilizan, demandan, ejercen sólo cuando se ven amenazados o negados. (Donnelly, 1998:25).

Estos derechos implican tres formas de interacción:

1 Ejercicio asertivo de un derecho: por el cual éste se ejerce (demanda) y el responsable del deber responde respetándolo (o violándolo). Como resultado del “ejercicio asertivo” podemos decir que el derecho se disfruta (o no) en el sentido más categórico de ese término.

2 Disfrute directo de un derecho: por el cual el responsable del deber toma en consideración activamente el derecho cuando determina como ha de comportarse, de suerte que podemos decir que el derecho se respeta (o se viola), e incluso que se disfruta. En el “disfrute directo” no se produce un ejercicio (demanda) del derecho por parte de su detentador.

3 El disfrute objetivo de un derecho, por el cual, podemos decir que el objeto del derecho se “disfruta”, pero que el derecho no se ejerce y sería forzar el término decir incluso que se “respetó”.

El disfrute objetivo de los derechos debe ser la norma. El verdadero valor de un derecho consiste en la prerrogativa especial que confiere para demandarlo si el disfrute de su objeto se ve amenazado o negado. (Donnelly, 1998:26).

Tener derecho a x es tener una prerrogativa especial sobre x. Los derechos legales emanan de la ley; los contractuales de un acuerdo particular; los morales de ciertos principios de rectitud. Pero el derecho en cuestión se posee al margen de si la ley se viola o no; si el convenio se respeta o no; si los demás acatan las exigencias de la moralidad o no.

En consecuencia, para este autor, “tener un derecho” asume mayor valor precisamente cuando no se “tiene”, el objeto del derecho, es decir, cuando se niega el disfrute directo u objetivo del derecho.

Denomina a esta situación como “la paradoja de la posesión de los derechos: el tener y no tener un derecho al mismo tiempo”, donde tenerlo adquiere particular importancia precisamente cuando no se tiene lo “tiene”. La paradoja de la posesión es característica de los derechos, pero asume especial significación para los derechos humanos. (Donnelly, 1998:26).

Características especiales de los derechos humanos

Reitera entonces Donnelly, que los derechos humanos constituyen una clase especial de derechos, los que una persona posee por el simple hecho de que es un ser humano. Son por lo tanto derechos morales del orden más alto. Sin embargo, por lo general se encuentran estrechamente relacionados con los derechos “inferiores” paralelos o en la lucha por instaurar tales derechos.

Observa aquí el autor, que sólo se recurre de manera directa a las demandas de derechos humanos cuando las soluciones legales o de otra especie no parecen tener probabilidades de éxito o ya han fracasado. De hecho, la función especial de los derechos humanos casi requiere que se los demande precisamente cuando no se los puede hacer cumplir a través de los medios legales o políticos ordinarios.

Todas las demandas de derechos son una especie de “último recurso” (Donnelly, 1998:29), los derechos sólo se reclaman cuando el disfrute de su objeto se ve amenazado o negado. Las demandas de derechos humanos constituyen el recurso final en el dominio de los derechos, no existe apelación a derechos más elevados. Al mismo tiempo, es probable, que sean el último recurso en el sentido de que se ha probado todo y ha fracasado, de suerte que a la persona no le queda nada más (excepto quizás las amenazas o la violencia).

Los reclamos de derechos humanos que se presentan de manera sistemática buscan establecer o dar lugar a un cumplimiento más eficaz de un derecho “inferior” paralelo, lo cual suprimirá la necesidad de demandar ese derecho humano. En la medida en que las demandas de derechos humanos son eficaces, la necesidad de presentarlas se reduce o elimina. **En consecuencia, las demandas de derechos humanos son en esencia extralegales; su objetivo principal consiste en impugnar o cambiar las instituciones, prácticas o normas existentes, especialmente las instituciones legales.** (Donnelly, 1998:30).

Para que sean ejecutados y disfrutados derechos que nunca se hacen cumplir, es preciso cambiar las instituciones. Y cuanto más elevado y medular sea el derecho, mayores serán los cambios requeridos.

Bajo una concepción más amplia, los derechos humanos son un criterio de legitimidad política; en la medida en que los gobiernos los protejan, ellos y sus prácticas son legítimos.

Los derechos humanos confieren poder a los ciudadanos para reivindicar estos derechos para insistir mediante el ejercicio de sus derechos en que estos criterios se lleven a efecto para luchar por la creación de un mundo en el que los mismos se cumplan en la práctica. Los derechos humanos no solo expresan aspiraciones, propuestas, pedidos o ideas encomiables, sino exigencia de cambio social. Y estas exigencias pueden estar dirigidas especialmente al propio gobierno.

Los derechos humanos fundamentan las demandas morales contra el sistema político para fortalecer o aumentar las prerrogativas legales existentes. (Donnelly, 1998:32).

La fuente de derechos humanos

Donnelly llega a una primera conclusión de que **la fuente de los derechos humanos consiste en la naturaleza moral del hombre.** (Donnelly, 1998:34).

La naturaleza humana que fundamenta a los derechos humanos es una afirmación moral, una caracterización moral de las posibilidades humanas. La naturaleza moral que fundamenta a los derechos humanos es una selección social de estas posibilidades. La naturaleza moral que fundamenta a los derechos humanos dice que no podemos permitirnos caer por debajo de ese límite.

Destaca que, al igual que otras prácticas sociales, los derechos humanos surgen de la acción humana; representan una elección social de cierta visión moral particular de la potencialidad humana, la cual descansa en una descripción sustancial particular de los requisitos mínimos para una vida digna(Donnelly, 1998:35).Los derechos humanos constituyen una práctica social que se encamina a realizar una visión particular de la dignidad y el potencial humanos mediante la institucionalización de los derechos básicos.

Concluye Donnelly que, existe una interacción constructiva tanto entre la visión moral y la realidad política como entre el individuo y la sociedad (especialmente el estado), que configura otra por medio de la práctica de los derechos humanos. Los límites y los requisitos de la acción del estado están establecidos por la naturaleza humana y los derechos que fundamenta, pero el estado y la sociedad, guiados por los derechos humanos, desempeñan un importante papel en la creación (o en la realización) de esa naturaleza.

Intenta una definición de derechos humanos, estableciendo que los mismos “especifican una estructura de prácticas sociales cuyo objetivo es lograr una realización particular del potencial humano” (Donnelly, 1998:37).

Los derechos humanos apuntan más allá de las condiciones reales de existencia; se refieren menos a la forma en que la gente es, en el sentido de lo que ya se ha realizado, que a la forma en que podría vivir, una posibilidad visualizada como una realidad más profunda. La Declaración Universal de los Derechos Humanos no nos dice mucho acerca de cómo es la vida en la mayoría de los países, sino que fija un conjunto de condiciones mínimas para una vida digna, la vida que merece el ser humano, y establece estos requisitos bajo la forma de derechos, con todo lo que ello implica.

De este modo, continúa el autor, las doctrinas equiparan el hecho de tener derechos humanos y el de ser un ser humano, acarreado problemas en las sociedades en las cuales no existe definición de ser humano. **Donnelly afirma que la “paradoja de la posesión de derechos humanos” (tenés derechos humanos solo por el hecho de ser un ser humano), es una profecía que se cumple así misma** pues, ella afirma que “Trata a una persona como ser humano y obtendrás un ser humano, y también te señala como has de tratar a un ser humano” (Donnelly, 1998:38).

La relación entre naturaleza humana, derechos humanos y sociedad política es, en consecuencia, “dialéctica”. Los derechos humanos configuran a la sociedad política, para formar seres humanos, para realizar las posibilidades de la naturaleza humana, la cual provee, desde un principio, la base de estos derechos. La “naturaleza humana” está condicionada pero no enteramente determinada por los procesos históricos objetivos.

El consenso internacional ha enumerado ciertos derechos como derechos humanos. Este acuerdo descansa en una visión moral de la naturaleza humana que conceptualiza a los seres humanos como individuos iguales y autónomos que tienen derecho a atención y respeto equitativos. Casi toda la lista de la Declaración Universal de Derechos Humanos puede derivarse fácil y directamente de esa concepción (Donnelly, 1998:45). Igualdad, autonomía y atención y respeto equitativos son valores muy abstractos que pueden llevarse a efecto en una enorme variedad de modalidades.

Destaca el autor que la lista de derechos humanos ha evolucionado y se ha ampliado en respuesta a factores tales como el cambio de ideas acerca de la dignidad humana, el ascenso de nuevas fuerzas políticas, los cambios tecnológicos las nuevas técnicas de represión y hasta los triunfos pasados de los derechos humanos, lo cual permite que la atención y los recursos se reoriente hacia amenazas que antes no estaban reconocidas de manera adecuada cuya tratamiento resultó insuficiente. Esa evolución se pone particularmente de manifiesto con el surgimiento de los derechos económicos y sociales. (Donnelly, 1998:49).

Las listas de derechos humanos emanan de la lucha política por la dignidad humana e indican las principales direcciones de esa lucha. Este no es más que un aspecto de la interacción entre el ideal moral y la realidad política que yace en el corazón de la práctica de los derechos humanos. En el mundo contemporáneo, los derechos enumerados en la Declaración Universal de Derechos Humanos representan un consenso de amplia aceptación acerca de los prerequisites mínimos necesarios para una vida digna. (Donnelly, 1998:50).

Así, los derechos económicos y sociales, se continúan violando mediante los mecanismos políticos de exclusión y dominio que controla una elite, o en colusión con ellos. La pobreza en medio de la

abundancia es un fenómeno político tanto como económico, y los derechos civiles y políticos se infringen con frecuencia para proteger un privilegio económico. (Donnelly, 1998:64).

Por ello, el autor propone realizar una categorización (Donnelly, 1998:63) de los derechos humanos distinta, que refleje esta realidad social en lugar de oscurecerla, proponiendo la siguiente:

1 Derechos a la subsistencia y personales que ofrecen garantías individuales mínimas pero que por sí solos, no alcanzan para proteger la dignidad humana.

2 Derechos legales, que protegen al individuo en sus tratos con el estado.

3 Derechos civiles, sociales y culturales, que aseguran la pertenencia activa a la sociedad.

4 Derechos económicos, que otorgan poder sobre la naturaleza y las circunstancias del trabajo.

5 Derechos políticos que permiten actuar para influir en las normas y las estructuras fundamentales de la sociedad.

Donnelly aporta al debate que la importancia del derecho surge cuando no es cumplido, amenazado o negado y que son en esencia extralegales las demandas de derechos humanos pues su principal objetivo consiste en impugnar o cambiar las instituciones, prácticas o normas existentes, especialmente las instituciones legales, al igual de Herrera Flores coincide en cuanto al sistema de necesidades – carencias o proyectos que surgen en la sociedad y buscando la satisfacción en la sociedad promueven el cambio.

e) Pedro Nikken en “Sobre el concepto de Derechos Humanos”

Este artículo comienza señalando que el poder público debe ejercerse al servicio del ser humano: que no puede ser empleado lícitamente para ofender atributos inherentes a la persona, y que debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad en condiciones cónsonas con la misma dignidad que le es consustancial. Señala que la sociedad contemporánea y particularmente la comunidad internacional organizada, han reconocido que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que éste, o bien tiene el deber de respetar y garantizar o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer; son los que hoy conocemos como derechos humanos. (Nikken, 1994:15).

Por ello manifiesta que la idea de que existen derechos de la persona que se afirman más allá de toda ley, orden o autoridad, se remonta a la antigüedad. Y concluye que estos documentos, sin embargo, no se fundan en derechos inherentes a la persona, sino en conquistas de la sociedad. En lugar de proclamar derechos de cada persona, se enuncian más bien derechos del pueblo. Más que el

reconocimiento de derechos intangibles de la persona frente al Estado, lo que establecen son deberes para el gobierno. (Nikken, 1994:17).

Agrega también que, desde el momento en que se reconoce y garantiza en la Constitución que hay derechos del ser humano inherentes a su misma condición, se imponen límites al ejercicio del poder del Estado anteriores y superiores al poder del Estado, al cual le está vedado afectar el goce pleno de los mismo.(Nikken, 1994:18).

Finaliza el autor este trazo de pensamiento, concluyendo que cualquiera sea el fundamento filosófico de la inherencia de los derechos humanos a la persona, el reconocimiento de la misma por el poder y haber quedado plasmada en instrumentos legales de protección en el ámbito doméstico y en el internacional, han sido el producto de un sostenido desarrollo histórico, dentro del cual las ideas, el sufrimiento de los pueblos, la movilización de la opinión pública y una determinación universal de lucha por la dignidad humana, han ido forzando la voluntad política necesaria para consolidar una gran conquista de la humanidad, como lo es el reconocimiento universal de que toda persona tiene derechos por el mero hecho de serlo.(Nikken, 1994:21).

El reconocimiento de los derechos humanos como atributos inherentes a la persona, que no son una concesión de la sociedad ni dependen del reconocimiento de un gobierno, acarrea diversas consecuencias, una de ellas es que el ejercicio del poder debe sujetarse a ciertas reglas, las cuales deben comprender mecanismos para la protección y garantía de los derechos humanos. Ese conjunto de reglas que definen el ámbito del poder y lo subordinan a los derechos y atributos inherentes a la dignidad humana es lo que configura el Estado de Derecho.

Continúa Nikken estableciendo entonces que por ser inherentes a la condición humana todas las personas son titulares de derechos humanos, y no pueden invocarse diferencias de regímenes políticos, sociales o culturales como pretexto para ofenderlos o menoscabarlos.

Sin embargo, agrega, **últimamente se ha pretendido cuestionar la universalidad de los derechos humanos, presentándolos como un mecanismo de penetración política o cultural de los valores occidentales. Desde luego que siempre es posible manipular políticamente cualquier concepto, pero lo que nadie puede ocultar es que las luchas contra las tiranías han sido, son y serán universales.** (Nikken, 1994:22).

Los derechos humanos, entonces, están por encima del Estado y su soberanía y no puede considerarse que se violenta el principio de no intervención cuando se ponen en movimiento los mecanismos organizados por la comunidad internacional para su promoción y protección. (Nikken, 1994:23).

Además, la dignidad humana no admite relativismos, de modo que sería inconcebible lo que hoy se reconoce como un atributo inherente a la persona, mañana pudiera dejar de serlo por una decisión gubernamental. (Nikken, 1994:24).

Nikken, considera que cuando un derecho ha sido reconocido por una ley, un tratado o por cualquier otro acto del poder público nacional como “inherente a la persona humana”, la naturaleza de dicho derecho se independiza del acto por el que fue reconocido, que es meramente declarativo. La tutela debida a tal derecho se fundamenta en la dignidad humana y no en el acto por el cual el mismo fue reconocido como inherente a dicha dignidad. En adelante, merecerá protección propia de los derechos humanos de manera definitiva e irreversible, aun si el acto de reconocimiento queda abrogado o, si se trata de una convención internacional, la misma es denunciada.

Sostiene el autor que, como los derechos humanos son inherentes a las personas y su existencia no depende del reconocimiento de un Estado, siempre es posible extender el ámbito de la protección a derechos que anteriormente no gozaban de la misma. (Nikken, 1994:26).

Los derechos humanos se afirman frente al poder público: Los derechos humanos en consecuencia implican obligaciones a cargo del gobierno, responsable de respetarlos, garantizarlos o satisfacerlos y, por otro lado, en sentido estricto, sólo él puede violarlos: las ofensas a la dignidad de la persona pueden tener diversas fuentes, pero no todas configuran técnicamente, violaciones a los derechos humanos. Este es un punto conceptualmente capital para comprender a cabalidad el tema de los derechos humanos.

La lucha por lo que hoy llamamos derechos humanos ha sido, precisamente, la de circunscribir el ejercicio del poder a los imperativos que emanan de la dignidad humana. La nota característica de las violaciones a los derechos humanos es que ellas se cometen desde el poder público o gracias a los medios que éste pone a disposición de quienes lo ejercen.

Por ello sostiene Nikken que si un grupo insurgente conquista el poder, son imputables al Estado las violaciones a obligaciones internacionales –incluidas las relativas a derechos humanos- cometidas por tales grupos antes de alcanzar el poder. El Estado existe para el bien común y su autoridad debe ejercerse con apego a la dignidad humana, de conformidad con la ley. Este principio debe dominar la actividad del poder público dirigida a afirmar el efectivo goce de los derechos humanos así como el alcance de las limitaciones que ese mismo poder puede imponer lícitamente al ejercicio de tales derechos.(Nikken, 1994:28).

El ejercicio del poder, reitera el autor, no debe menoscabar de manera arbitraria el efectivo goce de los derechos humanos. El ejercicio de tal poder debe ser la preservación y satisfacción de los derechos

fundamentales de cada uno. Esto es válido tanto para los derechos civiles y políticos como para los derechos económicos, sociales y también culturales y los derechos colectivos. (Nikken, 1994:29).

Los primeros expresan una dimensión más bien individualista, cuyo propósito es evitar que el Estado agreda ciertos atributos del ser humano. Se trata en, esencia de derechos que se ejercen frente – y aun contra- el Estado y **proveen a su titular de medios para defenderse frente al ejercicio abusivo del poder público.** (Nikken, 1994:29).

Continúa Nikken y afirma en relación a la realización de los DESC, que ésta depende de la conquista de un orden social donde impere la justa distribución de los bienes, lo cual en general ha de alcanzarse progresivamente (Nikken, 1994:31). Su exigibilidad está condicionada a la existencia de recursos apropiados para su satisfacción, de modo que las obligaciones que asumen los Estados respecto de ellos esta vez son de medio o comportamiento. El control del cumplimiento de este tipo de obligaciones implica algún género de juicio sobre la política económico-social de los Estados, cosa que escapa, en muchos casos a la esfera judicial. De allí que la protección de tales derechos suela ser confiada a las instituciones más político-técnicas que jurisdiccionales, llamadas a emitir informes periódicos sobre la situación social y económica de cada país.

Los DESC son entonces exigibles en la medida en que el Estado disponga de los recursos para satisfacerlos, puesto que las obligaciones contraídas son de medio o de comportamiento, de tal manera que, para establecer que un gobierno ha violado tales derechos no basta con demostrar que no ha sido satisfecho, sino que el comportamiento del poder público en orden a alcanzar ese fin no se ha adecuado a los estándares técnicos o políticos apropiados. Así, la violación del derecho a la salud o al empleo no depende de la sola privación de tales bienes como sí ocurre con el derecho a la vida o a la integridad. (Nikken, 1994:31).

Plantea el autor que aunque, en general, es cierto que la sola no satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales no es demostrativa de que el Estado los ha violado, **cabe plantearse si la realidad de ciertas políticas configura la vulneración de los DESC de manera parecida a los derechos civiles y políticos, es decir, ya no como consecuencia de su no realización, sino por efecto de la adopción de políticas que están orientadas hacia la supresión de los mismos.** (Nikken, 1994:32).

Luego al autor analiza los **derechos colectivos** y manifiesta que la sujeción del poder público a éstos es mixta; es decir, en lo que toca a su satisfacción, puede hablarse de obligaciones de comportamiento: la acción del Estado debe ordenarse de la manera más apropiada para que tales derechos –medio ambiente sano, desarrollo, paz – sean satisfechos. En un sentido negativo, esto es, en cuanto a su

violación, más bien se está ante obligaciones de resultado: no es lícita la actuación arbitraria del poder público que se traduzca en el menoscabo de tales derechos. (Nikken, 1994:32).

Los derechos humanos pueden ser legítimamente restringidos. La posibilidad de dichas restricciones generalmente está contenida en la formulación legal de los derechos humanos; que describen las razones en que legítimamente éstas pueden fundarse. En general, se evitan cláusulas restrictivas generales, aplicables a todos los derechos humanos en su conjunto y se ha optado, en cambio por fórmulas particulares. Las limitaciones normalmente están referidas a conceptos jurídicos indeterminados, como lo son las nociones de “orden público”⁴ o de “orden”, de “bien común”, “bienestar general” o “vida o bienestar de la comunidad”, de “seguridad nacional”, etc.

Sostiene Nikken (1994:34) que las limitaciones a los derechos humanos no pueden afectar el contenido esencial del derecho tutelado. Sólo en circunstancias excepcionales el gobierno se ve facultado para decidir por sí solo la imposición de determinadas limitaciones extraordinarias a algunos derechos humanos, pero para ello tiene previamente que suspender las garantías de tales derechos. Aún así, la suspensión de garantías está sujeta a ciertas condiciones:

- a. Estricta necesidad. La suspensión de las garantías debe ser indispensable para atender la emergencia.
- b. Proporcionalidad, lo que implica que sólo cabe suspender aquellas garantías que guarden relación con las medidas excepcionales necesarias para atender la emergencia.
- c. Temporalidad. Las garantías deben quedar suspendidas sólo por el tiempo estrictamente necesario para superar la emergencia.
- d. Respeto a la esencia de los derechos humanos. Existe un núcleo esencial de derechos cuyas garantías no pueden ser suspendidas bajo ninguna circunstancia.
- e. Publicidad. El acto de suspensión de garantías debe publicarse por los medios oficiales del derecho interno de cada país y comunicarse a la comunidad internacional, según lo pautan algunas convenciones sobre Derechos Humanos.

Concluye Nikken (1994:37) que la agenda política de los derechos humanos domina progresivamente la relación de la persona con el poder en todos los confines de la tierra. Su reconocimiento y protección universales representa una revalorización ética y jurídica del ser humano como poblador del planeta más que como poblador del Estado. Los atributos de la dignidad de la persona humana, donde quiera que ella esté y por el hecho mismo de serlo prevalecen no sólo en el plano moral sino en

el legal, sobre el poder del Estado, cualquiera sea el origen de ese poder y la organización del gobierno. Es esa una conquista histórica de estos tiempos.

f) Luigi Ferrajoli y los “Derechos fundamentales”

Comienza este autor proponiendo una definición teórica, puramente formal o estructural, de “derechos fundamentales”, afirmando que estos: son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “todos” los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por “derecho subjetivo” cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas (Ferrajoli, 2007:19).

Resalta el autor que esta no es una definición dogmática, y que por ende se puede decir que son fundamentales los derechos adscritos por un ordenamiento jurídico a todas las personas físicas en cuanto tales, en cuanto ciudadanos o en cuanto capaces de obrar.

Como es una definición estructural, en el sentido que prescinde de la naturaleza de los intereses y de las necesidades tutelados mediante su reconocimiento como derechos fundamentales, se basa únicamente en el carácter universal de su imputación: entiendo “universal” en el sentido puramente lógico y avalorativo de la cuantificación universal de la clase de los sujetos que son titulares de los mismos (Ferrajoli, 2007:20).

Son evidentes las ventajas de una definición como ésta. En cuando prescinde de circunstancias de hecho, es válida para cualquier ordenamiento, con independencia de los derechos fundamentales previstos o no previstos en él, incluso los ordenamientos totalitarios y premodernos. Este carácter formal de la definición, es suficiente para identificar en los derechos fundamentales la base de la igualdad jurídica.

En efecto gracias a esto la universalidad expresada por la cuantificación universal de los sujetos que de tales derechos son titulares viene a configurarse como un rasgo estructural, que como veremos comporta el carácter inalienable e indisponible de los intereses sustanciales en que los mismos consisten.

Es claro que esta universalidad no es absoluta, sino relativa a los argumentos con fundamento en los cuales se predica. En efecto, el “todos” de quien tales derechos permiten predicar la igualdad es lógicamente relativo a las clases de los sujetos a quienes su titularidad está normativamente reconocida. Así, si la “intención de la igualdad” depende de la cantidad y de la calidad de los intereses

protegidos como derechos fundamentales, la “extensión de la igualdad” y con ello el grado de democraticidad de un cierto ordenamiento depende, por consiguiente de la extensión de aquellas clases de sujetos es decir de la supresión o reducción de las diferencias de status que las determinan (Ferrajoli, 2007:22).

En la definición establecida por el autor, estas clases de sujetos han sido identificados por los estatus determinados por la identidad de “persona” y/o de “ciudadano” y/o “capaz de obrar” que como sabemos, en la historia han sido objeto de las más variadas limitaciones y discriminaciones.

“Personalidad”, “ciudadanía” y “capacidad de obrar”, en cuanto condiciones de la igual autoridad de todos los (diversos tipos) de derechos fundamentales, son consecuentemente los parámetros tanto de la igualdad como de la desigualdad en los derechos fundamentales que se han ido ampliando progresivamente aunque sin llegar a alcanzar todavía, lo que se refiere a la ciudadanía y a la capacidad de obrar, una extensión universal que comprenda a todos los seres humanos.

La ciudadanía y la capacidad de obrar, continúa Ferrajoli, son los dos parámetros sobre los que se fundan dos grandes divisiones dentro de los derechos fundamentales: la primera es la que se da entre derechos de la personalidad y derechos de ciudadanía, que corresponde, respectivamente, a todos o sólo a los ciudadanos; y la segunda es la que existe entre derechos primarios y derecho secundarios, que corresponde a todos o solo a las personas con capacidad de obrar.

El autor, analiza las dos divisiones cruzándolas, y obtiene cuatro clases de derechos humanos:

- 1) Los derechos primarios de las personas, que conciernen indistintamente a todos los seres humanos.
- 2) Los derechos públicos, que son los derechos primarios reconocidos sólo a los ciudadanos.
- 3) Los derechos civiles, que son los derechos secundarios adscritos a todas las personas humanas capaces de obrar.
- 4) Los derechos políticos, que son en fin los derechos secundarios reservados únicamente a los ciudadanos con capacidad de obrar.

Concluye Luigi Ferrajoli que tanto la definición enunciada como la tipología de los derechos fundamentales, construida a partir de ella, tienen valor teórico del todo independiente de los sistemas jurídicos concretos e incluso de la experiencia constitucional moderna.

Luego Ferrajoli (2007:25) señala a partir de su definición la existencia de cuatro teorías, esenciales para una teoría de la democracia constitucional.

1.- La primera, remite a la radical diferencia de estructura entre los derechos fundamentales y los derechos patrimoniales, concernientes los unos a enteras clases de sujetos y los otros a cada uno de sus titulares con exclusión de todos los demás.

2.- La segunda tesis es que los derechos fundamentales, al corresponder a intereses y expectativas de todos, forman el fundamento y dimensión sustancial de la democracia, previa a la dimensión política o formal de ésta, fundada en cambio sobre los poderes de la mayoría.

3.- La tercera tesis se refiere a la actual naturaleza supranacional de gran parte de los derechos fundamentales. En efecto, las propias constituciones estatales confieren muchos de estos derechos con independencia de la ciudadanía. En particular y, sobre todo, después de su formulación en convenciones internacionales recibidas por las constituciones estatales o en todos casos suscritos por los Estados, se han transformado en derechos supraestatales.

4.- La cuarta tesis, tiene que ver con las relaciones entre los derechos y sus garantías. Los derechos fundamentales, de la misma manera que los demás derechos, consisten en expectativas negativas o positivas a la que corresponder obligaciones (de prestación) o prohibiciones (de lesión).

Primera teoría: Derechos fundamentales y derechos patrimoniales.

Ferrajoli se pregunta entonces ¿Qué son los derechos fundamentales?” y recuerda que John Locke los identificaba con la vida, la libertad y la propiedad.

Al analizar las figuras **de libertad y la propiedad**, descubre Ferrajoli que entre ellas existen **cuatro claras diferencias estructurales** aptas para generar dentro del dominio de los derechos.

1) La primera diferencia consiste en el hecho de que los derechos fundamentales, son derechos “universales (omnium), en el sentido lógico de la cuantificación universal de la clase de los sujetos que son sus titulares, mientras que para los derechos patrimoniales, existe un titular determinado (o varios cotitulares, como en la copropiedad) con exclusión de todos los demás. (Ferrajoli, 2007:30).

Por consiguiente, los primeros están reconocidos a todos sus titulares en igual forma y medida; los segundos pertenecen a cada uno de la manera diversa, tanto por la cantidad como por la calidad. Unos son inclusivos y forman la base de la igualdad jurídica, que como dice el artículo 1 de la Declaración de 1789 es, precisamente, una *égalité en droits*. Los otros son exclusivos, y por ello están en la base de la igualdad jurídica, que es también una *inegalité en droits*.

2) La segunda diferencia entre derechos fundamentales y derechos patrimoniales va unida a la primera. Los derechos fundamentales son derechos indisponibles, inalienables, inviolables, intransigibles, personalísimos. En cambio, los derechos patrimoniales son disponibles por su

naturaleza, negociables y alienables. Éstos se acumulan, aquellos permanecen invariables. **No cabe llegar a ser jurídicamente más libres, mientras si es posible hacerse jurídicamente más ricos** (Ferrajoli, 2007:31).

Por el contrario, los derechos fundamentales son universales por cuanto excluidos de tal esfera, de manera que nadie puede privarse o ser privado o sufrir disminución en los mismos, sin que con ello dejen de ser iguales o universales y, por consiguiente, fundamentales. Resulta así convalidado el concepto enunciado de derechos fundamentales: la vida, la libertad personal o el derecho de voto son fundamentales no tanto porque corresponde a valores o intereses vitales, sino porque son universales e indisponibles.

3) La tercera diferencia, que es consecuencia de la segunda, tiene que ver con la estructura jurídica de los derechos. Los derechos patrimoniales, como acaba de verse, son disponibles. Entonces mientras que los derechos fundamentales son normas, los derechos patrimoniales son predispuestos por normas.

Los primeros se identifican con las mismas normas o reglas generales que los atribuyen: por ejemplo, la libertad de manifestación del pensamiento, en cambio, los segundos son siempre actuaciones singulares dispuestas por actos a su vez singulares y pre-dispuestas por las normas que los prevén como sus efectos.

Concluye entonces Ferrajoli (2007:34). que, las primeras se llaman “**normas téticas**”, que inmediatamente disponen las situaciones expresadas mediante ellas y las segundas “**normas hipotéticas**”, que no adscriben ni imponen inmediatamente nada, sino simplemente predisponen situaciones jurídicas como efectos de los actos previstos por ellas.

4) Hay una cuarta diferencia para comprender la estructura del Estado en constituciones de derechos. Mientras los derechos patrimoniales son horizontales, los derechos fundamentales son verticales.

Expresa Ferrajoli que, las relaciones jurídicas mantenidas por los titulares de derechos patrimoniales son relaciones intersubjetivas de tipo civilista, mientras las que se producen entre los titulares de los derechos son relaciones de tipo publicista, o sea, del individuo (sólo o también) frente al Estado (Ferrajoli, 2007:34).

En segundo lugar, mientras a los derechos patrimoniales corresponde la genérica prohibición de no lesión en el caso de los derechos reales o bien obligaciones de deber en el caso de los derechos personales o de crédito, a los derechos fundamentales, cuando tenga expresión en normas constituciones, corresponde prohibiciones y obligaciones a cargo del Estado, cuya violación es causa de invalidez de las leyes y de las demás decisiones públicas y **cuya observancia es condición de legitimidad de los poderes públicos.**

Como conclusión el autor manifiesta que: **“Es precisamente este conjunto de obligaciones, o sea, de límites y de vínculos puestos para tutela de los derechos fundamentales, donde reside la esfera pública del Estado constitucional de derecho – en oposición a la esfera privada de las relaciones patrimoniales- y que se ha denominado como la dimensión “sustancial” de la democracia”.**; (Ferrajoli, 2007:35).

Segunda teoría: Derechos fundamentales y democracia sustancial.

En primer lugar se cuestiona el autor sobre el sentido en que los derechos fundamentales expresan la dimensión sustancial de la democracia en oposición a la dimensión “política” o “formal” y sobre la razón para incorporar y valores previos y más importantes que los de la democracia política.

Ensayo una respuesta: la forma universal, inalienable, indisponible y constitucional de estos derechos expresa la técnica prevista para la tutela de todo aquello que en el pacto constitucional se ha considerado “fundamental”. Es decir, de esas necesidades sustanciales cuya satisfacción es condición de la convivencia civil y a la vez causa o razón social de ese artificio que es el Estado.

Entonces, concluye el autor, que a la pregunta sobre “que son los derechos fundamentales”, se puede responder *a priori* enumerando los caracteres estructurales señalados, y en el plano de los contenidos sólo se puede responder *a posteriori*, cuando se quiere garantizar una necesidad o un interés, se les sustrae tanto al mercado como a las decisiones de la mayoría.

De aquí la connotación sustancial impresa por los derechos fundamentales al Estado de derecho y a la democracia constitucional (Ferrajoli, 2007:36).

Manifiesta el jurista que resulta así desmentida la concepción corriente de la democracia como sistema político fundado en una serie de reglas que aseguran la omnipotencia de la mayoría. Si las reglas sobre la representación y sobre el principio de la mayoría son formales en orden a lo que es decidirle por la mayoría; los derechos fundamentales circunscriben lo que podemos llamar la esfera de lo indecible, es decir la de las obligaciones públicas determinadas por los derechos sociales.

Es precisamente con la sustancia de las decisiones con lo que tienen que ver las obligaciones y las prohibiciones impuestas a la legislación por los derechos fundamentales estipulados en las normas sobre la producción, que por eso podemos llamar sustanciales que establecen las condiciones de su validez, a diferencia de las normas formales que dicen las condiciones de su vigencia.

El paradigma de la democracia constitucional no es otro que la sujeción del derecho al derecho, generada por esa disociación entre forma y sustancia, entre mera legalidad y estricta legalidad. Los

derechos fundamentales sancionados en las constituciones operan como fuentes de invalidación y de deslegitimación más que de legitimación. Por eso su configuración como “elementos orgánicos del Estado” y “efectos reflejos” del poder estatal, es toda una inversión de su significado y expresa una profunda incomprensión del constitucionalismo y del modelo del Estado Constitucional del derecho. (Ferrajoli, 2007:37).

Pues, como expresa Ferrajoli, siendo cierto que estos derechos existen como situaciones de derecho positivo en cuanto son establecidos en las constituciones. Precisamente por eso, representan no una autolimitación siempre revocable del poder soberano, sino al contrario, un sistema de límites y de vínculos supraordenado a él.

Por tanto, no se trata de “derechos del Estado”, “para el Estado”, o en interés del Estado sino de derechos hacia y, si en necesario contra el Estado, o sea contra los poderes públicos, aunque sean democráticos o de mayoría. Como consecuencia el autor sostiene que el paradigma de la democracia constitucional es hijo de la filosofía contractualista. En el sentido de que las constituciones son contratos sociales de forma escrita y positiva, pactos fundantes de la convivencia civil generados históricamente por los movimientos revolucionarios con los que en ocasiones se ha impuesto a los poderes públicos como fuentes de legitimidad. (Ferrajoli, 2007:38).

Asimismo la idea del contrato social, es una metáfora de la democracia: de la democracia política, dado que alude al consenso de los contratantes y, por consiguiente, vale para fundar, por primera vez en la historia, una legitimación del poder político desde abajo; pero es también una metáfora de la democracia sustancial, puesto que este contrato no es un acuerdo vacío, sino que tiene como cláusulas y a la vez como causa precisamente la tutela de los derechos fundamentales, cuya violación por parte del soberano legitima la ruptura del pacto y del ejercicio del derecho de resistencia..

Esta esfera pública y este papel garantista del Estado, limitados por Hobbes de manera exclusiva a la tutela del derecho a la vida, se extendieron ampliándose a otros derechos que en distintas ocasiones fueron afirmándose como fundamentales: a los derechos civiles y a la libertad, luego a los derechos políticos, con la progresiva ampliación del sufragio y de la capacidad política; más tarde al derecho a la huelga y los derechos sociales, en las constituciones de este siglo, hasta los nuevos derechos a la paz, al medio ambiente y a la información hoy objeto de reivindicación pero todavía no constitucionalizados.

Los derechos fundamentales se afirman como siempre como leyes del más débil en alternativa a la ley del más fuerte que regía y regiría en su ausencia. La historia del constitucionalismo es la historia de esta progresiva ampliación de la esfera pública de los derechos (Ferrajoli, 2007:39).

Se puede decir que las diversas generaciones de derechos corresponden a otras tantas generaciones de movimientos revolucionarios. Desde las revoluciones liberales consta el absolutismo real de siglos pasados, hasta las constituciones de este siglo. También forma parte de esta historia, la extensión, aunque sea embrional del paradigma constitucionalista al derecho internacional.

En efecto, igualmente en la historia de las relaciones internacionales, con la institución de la ONU y de las cartas internacionales de derechos humanos, se produjo una ruptura de época. La ruptura de ese *Ancien Régime* internacional nacido hace tres siglos de la paz de Westfalia, fundado en el principio de la soberanía absoluta de los Estados y que fue a quebrar con la tragedia de las dos guerras mundiales.

Tercera teoría: Derechos fundamentales y ciudadanía.

Después del nacimiento de la ONU, y gracias a la aprobación de cartas y convenciones internacionales sobre derechos humanos, estos derechos son “fundamentales” no sólo dentro de los Estados, en cuyas constituciones se encuentran formulados, son derechos supraestatales a los que los Estados están vinculados y subordinados también en el plano del derecho internacional; no, pues, derechos de ciudadanía, sino derechos de las personas con independencia de sus diversas ciudadanías. (Ferrajoli, 2007:40).

Dos años después, **Thomas Marshall en el ensayo *Citizenship and Social Class***, identificó con la ciudadanía todo el variado conjunto de los derechos fundamentales, en los que distinguió tres clases: los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales, todos llamados indistintamente, derechos de ciudadanía. (Ferrajoli, 2007:40).

Opina el autor que semejante tesis, que está en contradicción con todas las constituciones modernas, no solo con la Declaración universal de Derechos de 1948, sino también con la mayor parte de las constituciones estatales que confieren casi todos estos derechos a las “personas” y no solo a los “ciudadanos”- ha sido relanzada en los últimos años, precisamente cuando nuestros acomodados países y nuestras ricas ciudadanías han comenzado a estar amenazadas por el fenómeno de las inmigraciones masivas. (Ferrajoli, 2007:41).

En suma, llegado el momento de tomar en serio los derechos fundamentales, se ha negado su universalidad, condicionando todo su catálogo a la ciudadanía con independencia del hecho de que casi todos, exceptuados los derechos políticos y algunos derechos sociales, son atribuidos por el derecho positivo -tanto estatal como internacional- no solo a los ciudadanos sino a todas las personas.

Entiende el jurista que, en la base de esta operación, hay una deformación del concepto de “ciudadanía”, entendido por Marshall no como un específico status subjetivo añadido al de la

“personalidad”, sino como el presupuesto de todos los derechos fundamentales, incluidos los de la persona, a comenzar por los “derechos civiles” que, en todos los ordenamientos evolucionados y a pesar de su nombre, conciernen a los sujetos no en cuanto ciudadanos sino únicamente en cuanto personas.

Así la ciudadanía viene a ocupar el puesto de la igualdad como categoría básica de la teoría de la justicia y de la democracia. (Ferrajoli, 2007:41).

Cincuenta años después, continúa, muchos teóricos actuales de la ciudadanía han llegado a negar o al menos a poner en duda la naturaleza de “derechos de los derechos sociales y así abandonar la idea de un Estado social de derecho basado, precisamente, en los derechos y no en la discrecionalidad de los aparatos, frente a la crisis de eficiencia y de legalidad del Estado social considerada irreversible. Mientras del otro lado, frente a la paralela crisis del Estado nacional y de la soberanía estatal, a la que está conectada la ciudadanía, parece hoy todavía menos legítimo declinar los derechos fundamentales en términos estatistas. En efecto, la soberanía, incluso la de los países más fuertes, junto a los límites impuestos a la misma por la estipulación de los derechos, se ha desplazado a sedes supranacionales. Al mismo tiempo, el crecimiento de las interdependencias y a la vez de las desigualdades entre países ricos y países pobres y los fenómenos migratorios y de globalización nos advierten de que caminamos hacia una integración mundial. Que el desarrollo de ésta se produzca bajo la enseña de la opresión o de la violencia o, por el contrario, de la democracia y de la igualdad va a depender también del derecho. (Ferrajoli, 2007:42).

En estas condiciones, advierte Luigi Ferrajoli, la categoría de la ciudadanía corre el riesgo de prestarse a fundar, antes que una categoría de la democracia basada en la expansión de los derechos, una idea regresiva y a la larga ilusoria de la democracia en un solo país o mejor en nuestros ricos países occidentales al precio de la no-democracia en el resto del mundo. (Ferrajoli, 2007:42).

Es claro que a largo plazo –en el que las interdependencias, los procesos de integración y las presiones migratorias están destinados a aumentar- esta antinomia entre igualdad y ciudadanía, entre el universalismo de los derechos y sus confines estatistas, por su carácter cada vez más insostenible y explosivo, tendrá que resolverse con la superación de la ciudadanía, la definitiva desnacionalización de los derechos fundamentales y la correlativa desestatalización de las nacionalidades.(Ferrajoli, 2007:43).

Actualmente, afirma, prevalece la tesis restrictiva acogida por diversas leyes de inmigración, más restrictivas aún. El resultado es un cierre de Occidente sobre sí mismo que lleva consigo el riesgo de provocar no sólo la quiebra del diseño universalista de la ONU, sino también una involución de nuestras democracias y la formación de una nueva identidad como identidad regresiva, compactada

por la aversión hacia el diverso y por lo que el filósofo alemán Jürgen Habermas ha llamado “chauvinismo del bienestar”. (Ferrajoli, 2007:44).

Así como la igualdad en derechos genera el sentido de la igualdad basada en el respeto del otro como igual, la desigualdad en los derechos genera la imagen del otro como desigual, o sea, la inferior en el plano antropológico, precisamente por ser inferior en el plano jurídico. (Ferrajoli, 2007:44).

Cuarta tesis: Derechos fundamentales y garantías.

Recuerda el jurista la tesis, planteada por Hans Kelsen, que expresa que más allá de su proclamación, aun cuando sea de rango constitucional, un derecho no garantizado no sería un verdadero derecho. (Ferrajoli, 2007:45).

Es claro que si confundimos derechos y garantías resultarán descalificadas en el plano jurídico las dos más importantes conquistas del constitucionalismo de este siglo. Es decir, la internacionalización de los derechos fundamentales y la constitucionalización de los derechos sociales, reducidas una y otra, en defecto de las adecuadas garantías a simples declamaciones retóricas o, a lo sumo, a vagos programas políticos jurídicamente irrelevantes. (Ferrajoli, 2007:45).

Las definiciones teóricas son definiciones estipulativas, cuya aceptación depende de su aptitud para satisfacer las finalidades explicativas que con ellas se persiguen. (Ferrajoli, 2007:45).

En un sistema nomoestático, como es la moral y como sería un sistema de derecho natural fundado únicamente sobre principios de razón Las relaciones entre figuras deónticas son relaciones puramente lógicas: dado un derecho, o sea, una expectativa jurídica positiva o negativa, existe para otro sujeto la obligación a lo prohibición correspondiente; dado un permiso positivo, el comportamiento permitido no está prohibido y, por tanto, no existe la obligación correlativa; dada una obligación, no está permitida la omisión del comportamiento obligatorio y, por consiguiente, no existe el correlativo permiso negativo, mientras que sí existe el correspondiente permiso positivo. (Ferrajoli, 2007:46).

El principio iusnaturalista, *veritas auctoritasfacitlegem*, prescribe que en ausencia de criterios formales de identificación del derecho existente, los únicos criterios disponibles son los criterios lógicos y racionales de tipo inmediatamente sustancial, es decir, ligados a lo que dicen las normas. (Ferrajoli, 2007:46).

Todo esto no es verdadero en los sistemas nomodinámicos de derecho positivo. En estos sistemas la existencia o la inexistencia de una situación jurídica, o sea, de una obligación, una prohibición, un permiso o una expectativa jurídica, depende de la existencia de una norma positiva que la prevé, que a

su vez no es deducida de la de otras normas, sino inducida como hecho empírico del acto de su producción. (Ferrajoli, 2007:46).

En tales sistemas, son posibles y en alguna medida inevitables tanto las lagunas como las antinomias. De aquí se deriva, concluye Ferrajoli que, en estas condiciones, expresadas por el principio positivista *auctoritas non veritas facit legem*, las tesis de la teoría del derecho, cual la definición de derecho subjetivo como expectativa jurídica a la que corresponde una obligación o una prohibición, son tesis de tipo deóntico o normativo, no sobre el ser sino sobre el deber ser del derecho de que se habló, del mismo modo que lo son las definiciones de la prohibición como no permiso de la actuación y de la obligación como permiso de la omisión, y hasta el mismo principio lógico de no contradicción. (Ferrajoli, 2007:47).

En suma, es la estructura nomodinámica del derecho moderno la que impone distinguir entre los derechos y sus garantías, en virtud el principio de legalidad como norma de reconocimiento de las normas positivamente existentes, la que obliga a reconocer que los derechos existen si y sólo si están normativamente establecidos, así como las garantías constituidas por las obligaciones y las prohibiciones correspondientes existen si y sólo si también ellas se encuentran normativamente establecidas. Y esto vale tanto para los derechos de libertad (negativos) como para los derechos sociales (positivos), y lo mismo para los establecidos por el derecho estatal que para los establecidos por el derecho internacional. (Ferrajoli, 2007:49).

La consecuencia de esta distinción entre derechos y garantías es de enorme importancia, no sólo desde el punto de vista teórico sino también en el plano metateórico, afirma el autor. En el plano teórico supone que el nexo entre expectativas y garantías no es de naturaleza empírica sino normativa, que puede ser contradicho por la existencia de las primeras y por la inexistencia de las segundas; y que por consiguiente, la ausencia de garantías debe ser considerada como una indebida laguna que los poderes públicos internos e internacionales tiene la obligación de colmar; del mismo modo que las violaciones de derechos cometidas por los poderes públicos contra sus ciudadanos deben ser concebidas como antinomias igualmente indebidas que es obligatorio sancionar como actos lícitos o anular como actos inválidos. (Ferrajoli, 2007:50).

La enunciación constitucional de los derechos sociales a prestaciones públicas positivas no se ha visto acompañada de la elaboración de garantías sociales o positivas adecuadas, es decir, de técnicas de defensa y de Justiciabilidad parangonables a las aportadas por las garantías liberales o negativas para la tutela de los derechos de libertad. (Ferrajoli, 2007:50).

Ciertamente, la satisfacción de los derechos sociales es costosa, exige la obtención y la distribución de recursos, es incompatible con la lógica del mercado o al menos comporta límites a éste. Es igualmente

cierto que tomar en serio los derechos humanos proclamados a nivel internacional exige la puesta en discusión de nuestros niveles de vida, que permiten a Occidente gozar de bienestar y democracia a expensas del resto del mundo. (Ferrajoli, 2007:52).

Se concluye entonces que, los obstáculos son de naturaleza política, y que el desafío lanzado a las fuerzas democráticas es, precisamente por eso, político y consiste, hoy más que nunca, en la lucha por los derechos y sus garantías.

Para finalizar destaca el gran jurista Luigi Ferrajoli que lo que no puede consentirse es la falacia realista de la reducción del derecho al hecho y la determinista de la identificación de lo que acontece con lo que no puede dejar de acontecer. (Ferrajoli, 2007:52).

El constitucionalismo como nuevo paradigma del derecho: Lo hasta aquí analizado permite concebir el constitucionalismo como un nuevo paradigma fruto de una profunda transformación interna del paradigma paleo-positivista.

En efecto, el postulado del positivismo jurídico clásico es el principio de legalidad formal o, si se quiere de mera legalidad, como metanorma de reconocimiento de las normas vigentes. Conforme a él, una norma jurídica, cualquiera que sea su contenido, existe y es válida en virtud únicamente, de las formas de su producción. (Ferrajoli, 2007:52).

La afirmación de este postulado provocó un radical cambio de paradigma respecto del derecho premoderno: la separación entre derecho y moral, es decir, entre validez y justicia, como consecuencia del carácter totalmente artificial y convencional del derecho existente. En el derecho moderno, la juridicidad de una norma ya no depende de su justicia o racionalidad intrínsecas, sino sólo de su positividad, o sea, del hecho de ser “puesta” por una autoridad competente en la forma prevista para su producción. (Ferrajoli, 2007:53).

Si el principio de mera legalidad, dice el autor, había producido la separación de la validez y de la justicia y el cese de la presunción de justicia del derecho vigente, el principio de estricta legalidad produce la separación de la validez y de la vigencia y la cesación de la presunción apriorística de validez del derecho existente. En efecto, en un ordenamiento dotado de una constitución rígida, para que una norma sea válida además de vigente no basta que haya sido emanada con las formas predispuestas para su producción, sino que es también necesario que sus contenidos sustanciales respeten los principios y los derechos fundamentales establecidos en la Constitución. (Ferrajoli, 2007:53).

Este cambio de paradigma puede situarse históricamente en un momento determinado: el que siguió a la catástrofe de la Segunda Guerra Mundial y a la derrota del nazi-fascismo. En el clima cultural y

político en el que vio la luz el actual constitucionalismo – la Carta de la ONU de 1945, la Declaración Universal de 1948, la Constitución Italiana de 1948, la ley fundamental de la República Federal Alemana de 1949- se comprende que el principio de mera legalidad, considerado suficiente garantía frente a los abusos de la jurisdicción y de la administración, se valore como insuficiente para garantizar frente a los abusos de la legislación y frente a las involuciones, antiliberales y totalitarias de los supremos órganos decisionales. (Ferrajoli, 2007:54).

Se redescubre en suma, el valor de la constitución como conjunto de normas sustanciales dirigidas a garantizar la división de poderes y los derechos fundamentales de todos, es decir, exactamente los dos principios que habían sido negados por el fascismo y que son la negación de Este.(Ferrajoli, 2007:54).

No hay que olvidar, dice Ferrajoli que formamos parte del universo artificial que describimos y contribuimos a construirlo de manera bastante más determinante de lo que pensamos. Por ello, concluye que, depende también de la cultura jurídica que los derechos, según la bella fórmula de Ronald Dworkin, sean tomados en serio, ya que no son sino significados normativos, cuya percepción y aceptación social como vinculantes es la primera, indispensable condición de su efectividad. (Ferrajoli, 2007:55).

g) Michael Ignatieff. Los derechos humanos como política e idolatría

Los derechos humanos como política

Derechos humanos y progreso moral: Comienza Michael Ignatieff refiriéndose al concepto de progreso, advirtiendo que el mismo puede ser un concepto discutido, y que se puede evaluar el progreso tomando como referencia la intuición moral.

Así, continúa el autor afirmando que el lenguaje de los derechos humanos es el que encarna sistemáticamente esta intuición, y cuando esta intuición cobra fuerza sobre la conducta de los individuos y los Estados, se puede decir que como sociedad se progresa moralmente. (Ignatieff, 2003a:29).

Luego trae a colación la definición de progreso de Richard Rorty, y menciona que la misma es aplicable al razonamiento expresado anteriormente; transcribiéndola a continuación: **“Un aumento de nuestra capacidad de considerar un número cada vez mayor de diferencias entre las personas como irrelevantes desde el punto de vista moral”**. (Ignatieff, 2003a:30).

La experiencia histórica ha demostrado que, cuando los seres humanos gozan de derechos defendibles – cuando se protege y se mejora su agencia como individuos- es menos probable que se abuse de ellos

o se les oprima. Por este motivo, el autor considera que, la difusión de los instrumentos de derechos humanos como un progreso incluso si aún resta una distancia desmedida entre los instrumentos y las prácticas reales de los Estados encargados de aplicarlos.(Ignatieff, 2003a:30).

En este sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos significó un retorno de la tradición europea a su legado del derecho natural, un retorno cuyo objetivo era la restauración de la agencia, otorgar a los individuos el coraje cívico para rebelarse cuando el Estado les ordenara hacer el mal. (Ignatieff, 2003a:31).

Así se otorgó a los derechos de los individuos –fuera cual fuese su raza, religión, género, edad o cualquier otra característica- se les garantizó unos derechos que podían oponer a las leyes estatales injustas o a las costumbres opresivas.

La relación entre los derechos humanos y el dinero, y entre la globalización moral y la económica, es más bien antagónica, como puede comprobarse por ejemplo, en las campañas de los defensores de los derechos humanos contra las políticas laborales y medioambientales de las grandes multinacionales.(Ignatieff, 2003a:33).

No obstante si los derechos humanos no han detenido a los villanos, es cierto que han reforzado a los testigos y a las víctimas. Los instrumentos de derechos humanos han proporcionado a los testigos el derecho de protestar frente al abuso y a la opresión tanto dentro como fuera de sus propias fronteras, y esto ha dado lugar a una revolución en el ámbito del activismo y ha provocado el surgimiento de una red de organizaciones de derechos humanos no gubernamentales, con el objetivo de presionar a los Estados para que cumplan aquello que predicán. A causa de esta revolución en el ámbito del activismo, las víctimas han obtenido un poder sin precedentes a la hora de divulgar su caso en el mundo. La revolución en el terreno del activismo ha roto el monopolio de los Estados en la conducción de los asuntos internacionales y ha dado voz a la llamada sociedad civil global. (Ignatieff, 2003a:34-35).

Ensayo Ignatieff una interpretación de la expresión “sociedad civil global”, afirmando que dicha expresión implica una fuerza moral cohesionada cuando de lo que disponemos es de una extrema rivalidad entre organizaciones no gubernamentales. Con frecuencia, crítica, estos grupos afirman que representan los intereses de la humanidad y los derechos humanos con mayor efectividad que los gobiernos y, a pesar de que ello es cierto en ocasiones, las ONG no son necesariamente más representativas ni más transparentes que los gobiernos electos. (Ignatieff, 2003a:35).

Sin perjuicio de lo mencionado anteriormente, reconoce que aunque muchas ONG son más particularistas y menos transparentes de lo que dicen, muchas otras cumplen una función esencial. Al vigilar para impedir que se cometan violaciones y al sacar a la luz los abusos, hacen que los Estados se

atengan a sus compromisos firmados, o al menos difunden la divergencia entre la promesa y la práctica, la retórica y la realidad. Y concluye que, sin la revolución del activismo de las ONG, la aprobación de muchos de los instrumentos de derechos humanos desde 1945 sólo habría sido una revolución sobre el papel. (Ignatieff, 2003a:37).

Gracias a la defensa de los derechos humanos, la política internacional se ha vuelto más democrática, y la presión que los activistas pueden ejercer sobre los actores estatales -pensemos en las campañas llevadas a cabo en nombre de los judíos soviéticos o en la lucha internacional contra el apartheid- ha forzado a la mayoría de los Estados a aceptar que su política exterior debe prestar al menos una atención retórica a los valores, además de a los intereses. De hecho, cada vez se emplean más los derechos humanos para afirmar que en caso de conflicto entre intereses y valores, son estos últimos los que deben primar. (Ignatieff, 2003a:37).

Continúa Ignatieff, agregando que además del poder para denunciar y avergonzar a los gobiernos que violan los acuerdos sobre derechos humanos, la comunidad internacional también ha creado nuevos instrumentos para castigar a los opresores. Esta es la revolución en la aplicación de los acuerdos sobre derechos humanos. Los fiscales de La Haya han dictado las primeras condenas internacionales por crímenes de guerra desde Núremberg. Se ha dictado la primera orden de captura de un jefe de estado en ejercicio. Cada arresto de un sospechoso y cada sentencia dictada por un tribunal ayudan a sustanciar la realidad de una jurisdicción por crímenes contra la humanidad. (Ignatieff, 2003a:38).

Derechos Humanos y Nacionalismo: Afirma que el autor que, toda sociedad necesita una fuente de legitimidad jurídica para ejercer el derecho a desobedecer órdenes legales pero inmorales. Los derechos humanos constituyen una de estas fuentes; siendo su mensaje el siguiente: “no existe justificación para el uso inhumano de los seres humanos”. (Ignatieff, 2003a:43).

Por ende, no existe una sola justificación válida para la derogación de la decencia y el justo proceso bajo el pretexto de la seguridad nacional, la necesidad militar o los estados de sitio o emergencia. Otra función esencial de los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, es la de proveer una perspectiva universalista desde la que se pueda criticar y revisar las leyes nacionales y particulares. La protección de los derechos humanos de la mayoría de los seres humanos depende de los Estados en los que viven, aquellos que no poseen un Estado propio aspiran a tenerlo y en algunos casos combaten por él.

Pero aunque el Estado Nación permanece como la fuente principal de protección de los derechos, los movimientos y los tratados internacionales de derechos humanos han conquistado una creciente influencia sobre los regímenes nacionales de derechos. Concluye el autor que aunque la “inercia” del orden internacional sigue estando a favor de la soberanía estatal, en la práctica su ejercicio está

condicionado, hasta cierto punto, por el cumplimiento de una conducta correcta en materia de derechos humanos. Así, cuando los Estados no observen estas reglas de comportamiento, se colocan a sí mismos en una posición sujeta a críticas, sanciones y, en última instancia a intervenciones. (Ignatieff, 2003a:43).

El establecimiento de límites a los derechos humanos: La revolución jurídica del activismo y de la aplicación de los derechos humanos, ha levantado unas enormes expectativas, y no debe sorprendernos que el contraste con la situación real de los derechos humanos nos decepcione⁵. Los derechos humanos y las responsabilidades implícitas en su discurso son universales, pero los recursos –en tiempo y en dinero- son limitados. (Ignatieff, 2003a:44).

El primer límite, es respetar la autonomía de los agentes. Pues, dado que el objetivo central del discurso de los derechos es la protección y la mejora de la agencia individual, los activistas de derechos humanos deben, si quieren evitar contradecir sus propios principios, **respetar la autonomía de los agentes**. De igual modo, a un nivel colectivo, el discurso de los derechos, respalda el deseo de los grupos humanos de gobernarse a sí mismos

Esto significa que los derechos humanos sirven para otorgar valor para la agencia individual y los derechos colectivos a la autodeterminación, entonces la práctica de los derechos humanos está obligada a buscar el consentimiento para sus normas y a abstenerse de interferir cuando este consentimiento no se otorgue libremente. (Ignatieff, 2003a:43).

Las intervenciones coercitivas en defensa de los derechos humanos sólo pueden justificarse en casos de necesidad estrictamente definidos, en los que la vida humana peligra.⁶ (Ignatieff, 2003a:45).

Los propios principios de los derechos humanos exigen que los grupos que no persiguen activamente a otros o que no dañan deliberadamente a sus propios miembros, deban disfrutar de tanta autonomía como permita el imperio de la ley. (Ignatieff, 2003a:45).

Afirma Ignatieff que, el establecimiento de límites a los derechos humanos como lenguaje de intervención moral es indispensable, porque al menos una fuente de poder que fiscalizó los derechos humanos occidentales está ahora en ruinas. (Ignatieff, 2003a:45).

⁵ El activismo sería menos insaciable y menos vulnerable a la decepción si los activistas pudieran apreciar el grado en que el propio discurso de los derechos se impone – o debería imponerse- límites.

⁶ Estas reglas de consentimiento informado operan en las democracias liberales para protegerse a los seres humanos de intervenciones médicas bien intencionadas, pero potencialmente dañinas. Las intervenciones en defensa de los derechos humanos deben regirse por estas mismas reglas de consentimiento informado.

Luego, continúa el análisis y opina que los derechos humanos podrían ser menos imperialistas si fueran más políticos, es decir, si fueran vistos como un lenguaje, no para la proclamación y la promulgación de verdades eternas, sino como un discurso para la mediación en los conflictos, pero aclara que interpretar así los derechos humanos, equivale a aceptar que sus principios son contradictorios. (Ignatieff, 2003a:46).

Cabe aclarar entonces que los fines de la Declaración: libertad, igualdad, seguridad, propiedad privada y justicia distributiva, entre otros, entran en conflicto, y por ello los derechos que los definen como algo meritorio también entran en conflicto.

Por ello, como mucho los derechos generan un marco común, un conjunto de referencias comunes que puede ayudar a las partes enfrentadas a deliberar colectivamente. En cualquier caso, el lenguaje común no tiene por qué facilitar el acuerdo. (Ignatieff, 2003a:47).

Contar con un amplio consenso acerca de los derechos humanos puede ser una condición necesaria para un acuerdo deliberativo, pero no es una condición suficiente.

Opina el autor, que es importante que estén algunos factores políticos, como el desarrollo del conflicto, la existencia de un respeto y un reconocimiento mutuo, así como un compromiso común en relación con los universales morales, si se desea llegar a un acuerdo. (Ignatieff, 2003a:47).

Concluye que los derechos humanos son una forma de política que debe hacer compatibles los fines morales con las situaciones particulares y debe estar lista para hacer dolorosas concesiones no sólo entre fines y medios, sino entre los propios fines. Y señala que la política no sólo se trata de la deliberación; y que el lenguaje de los derechos humanos ha nacido porque se han dado abusos verdaderamente intolerables, con justificaciones que son insoportables. (Ignatieff, 2003a:48).

Los derechos humanos como idolatría: Cincuenta años después de su proclamación, la Declaración Universal de los Derechos Humanos se ha convertido en el texto sagrado de lo que ElieWissel ha llamado “una religión laica de alcance planetario”. Los derechos humanos se han convertido en el mayor artículo de fe de una cultura laica que teme no creer en nada más, afirma con vehemencia el autor. (Ignatieff, 2003b:75)

Luego plantea que: si los derechos humanos son un conjunto de creencias, ¿Qué significa creer en ellos? ¿Son como una religión? ¿Equivalen a una esperanza? ¿O se trata de algo totalmente distinto?

Adelanta que va a tratar de demostrar que los derechos humanos son mal interpretados si los vemos como una religión laica. No son un credo; no son metafísicas y que pensar eso es convertirlos en una especie de idolatría, el humanismo adorándose a sí mismo y considera que al elevar las demandas

morales y metafísicas efectuadas en nombre de los derechos humanos quizá estemos tratando de aumentar su atractivo universal. (Ignatieff, 2003b:75)

Pero en realidad logramos el efecto contrario, despertando la sospecha entre los grupos religiosos no occidentales que no necesitan nuestras religiones laicas occidentales. Puede resultar tentador relacionar el concepto de los derechos humanos con afirmaciones como la siguiente: los seres humanos poseen una dignidad natural o innata, poseen un valor natural e intrínseco y son sagrados.

Afirma que es mucho mejor olvidarnos de esta clase de argumentos fundacionales y centrarnos en la búsqueda de apoyo para los derechos humanos por lo que éstos hacen en realidad por los seres humanos. Las personas pueden no estar de acuerdo en por qué tenemos derechos, pero sí pueden coincidir en que son necesarios. (Ignatieff, 2003b:76)

Los argumentos que se van a plantear en el texto versan sobre el fundamento de la motivación de los derechos humanos en lo que la historia ha enseñado: que tiene que ver con que la vida de los seres humanos peligra cuando carecen de un mínima agencia; que la propia agencia precisa protección a través de estándares acordados a nivel internacional; que estos estándares deben otorgar a los individuos el derecho a oponerse y a resistirse a aceptar órdenes y leyes injustas dentro de sus Estados; y finalmente, que cuando se han agotado todas las soluciones, estos individuos tienen el derecho a pedir ayuda a otros pueblos, naciones u organizaciones internacionales para defender sus derechos. (Ignatieff, 2003b:77)

Una justificación prudencial –e histórica- de los derechos humanos, señala Ignatieff, no necesita apelar a ninguna idea concreta acerca de la naturaleza humana. Tampoco necesita buscar su validación última en una idea concreta del bien. Los derechos humanos representan aquello que es correcto, no lo que es bueno. Las personas, agrega, pueden disfrutar de una protección completa de sus derechos humanos aun así creer que carecen de elementos esenciales para una vida buena. Si esto es así, deduce el autor que, las creencias comunes en los derechos humanos deben ser compatibles, con actitudes divergentes acerca de lo que constituye una vida buena. En otras palabras, concluye que un régimen universal para la protección universal de los derechos humanos debe ser compatible con el pluralismo moral. Es decir, debe ser posible mantener regímenes de protección de los derechos humanos en civilizaciones, culturas y religiones muy diversas, cada una de las cuales discrepa de las otras acerca de lo que debe ser la buena vida. Las personas de diferentes culturas pueden seguir estando en desacuerdo sobre lo bueno, pero, en cualquier caso están de acuerdo en lo que es insoportable e injustificablemente malo. (Ignatieff, 2003b:77)

Los derechos humanos pueden suscitar un consenso universal solo en forma de una teoría “ligera” de lo que está bien, una definición de las condiciones mínimas para poder vivir una vida que lo merezca.

Pero incluso entonces puede no ser lo suficientemente mínima para suscitar una aprobación universal. Un punto de vista propiamente político sobre los derechos humanos debe aceptar que estamos ante un credo combativo y que sus implicaciones universales no serán aceptadas sin resistencia. Ninguna autoridad cuyo poder se vea desafiado por el activismo de derechos humanos le otorgará legitimidad de buena gana.

Ignatieff luego analiza la importancia de la “protección de la agencia” de las personas y dice que la clave de los derechos humanos radica en ello; y que el fin se basa en que ayudan a las personas a ayudarse a sí mismas. Entiende por agencia a la “libertad negativa”, es decir, la capacidad que posee cada individuo para lograr sus deseos racionales sin obstáculos ni impedimentos. Considera “deseos racionales” sólo a aquellos deseos que no implican un daño intencionado a otros seres humanos. El lenguaje de los derechos humanos, afirma habla de refuerzo individual, algo deseable porque cuando los individuos poseen agencia pueden protegerse contra la injusticia. Y agrega, cuando los individuos poseen agencia pueden definir por sí mismos la clase de vida que desean llevar. (Ignatieff, 2003b:78)

Por ello destacar el papel de la agencia equivale a reforzar a los individuos, pero también poner límites a los derechos humanos. Y proteger la agencia humana exige necesariamente proteger el derecho de cada uno de los individuos a elegir la clase de vida que quieren llevar.

Las culturas no occidentales afirman que este tipo de individualismo es la de que impone la concepción occidental del individuo a otras culturas; y es dicha imposición la que rechazan.

Michael Ignatieff, vehemente dice afirmar justo lo contrario: el individualismo moral protege la diversidad cultural, porque una postura individualista debe respetar los diferentes modos que los individuos escogen para vivir sus vidas.

Menciona luego la existencia de tres fuentes distintas de desafío cultural a la universalidad de los derechos humanos: una proviene de un Islam revitalizado, la segunda del sudeste asiático y la tercera del propio Occidente.

Cada una de ellas es independiente de las otras, pero, en conjunto, han suscitado importantes preguntas acerca de la validez intercultural y, por tanto, la legitimidad de los derechos humanos. A continuación se describirá el análisis realizado por el autor de las tres fuentes (Ignatieff, 2003b:78).

El desafío islámico: En el momento de la redacción de la Declaración Universal en 1947, la delegación de Arabia Saudí expresó sus objeciones en general a través de su representante Janusz Symonides, y dijo: “Los autores del borrador de la Declaración, en su mayor parte, sólo han tenido en cuenta los estándares reconocidos por la civilización occidental y han ignorado a las civilizaciones más antiguas y sus instituciones, como por ejemplo el matrimonio, que han dado pruebas de su

idoneidad a lo largo de los siglos. No es responsabilidad del comité proclamar la superioridad de una civilización sobre las demás ni establecer unos estándares uniformes para todos los países del mundo”.

Desde los años setenta la postura islámica frente a los derechos humanos se ha vuelto más hostil. Han señalado que la separación de Iglesia y Estado, una autoridad laica y otra religiosa, es extraña a la jurisprudencia y a la teoría política de la tradición islámica. Desde el punto de vista islámico, el discurso universalista de los derechos humanos requiere de individuos soberanos e independientes, lo que resulta blasfemo desde una perspectiva coránica. En respuesta a este desafío, describe, Occidente ha cometido el error de asumir que fundamentalismo e islam son sinónimos. El islam tiene muchas variantes, algunas más occidentales que otras. El contexto nacional puede ser un factor más importante para definir las respuestas islámicas locales que los amplios principios teológicos. (Ignatieff, 2003b:81).

Afirma que allí donde las sociedades islámicas han logrado modernizarse, generar una clase media y entrar a formar parte de la economía global puede surgir un público favorable a los derechos humanos básicos. (Ignatieff, 2003b:82).

Los derechos humanos se interpretan como un ejemplo de racionalidad occidental: como ya no puede dominar al mundo a través de una administración imperial directa, la razón occidental enmascara su ansia de poder en el discurso imparcial y universalizador de los derechos humanos y desea imponer su estrecha agenda a una gran variedad de culturas que no comparten la concepción occidental de la individualidad, la agencia o la libertad. (Ignatieff, 2003b:83).

Los valores asiáticos: Luego analiza la crítica de los líderes políticos del sudeste asiático, que a diferencia de la cultura islámica cuya crítica nace del fracaso a la hora de aprovechar la globalización económica, la crítica del sudeste asiático es consecuencia del asombroso éxito económico. (Ignatieff, 2003b:83).

El modelo asiático coloca a la comunidad y a la familia por delante de los derechos individuales y al orden por delante de la democracia y la libertad individual. Está claro que no existe un único modelo asiático; cada una de estas sociedades ha evolucionado de una forma distinta en tradiciones políticas diferentes y con distintos grados de libertad política y económica. Pero aún así ha sido provechoso para los líderes autoritarios-asiáticos afirmar que representan un desafío civilizatorio a la hegemonía de los modelos occidentales. (Ignatieff, 2003b:84).

Es evidente que estos tres desafíos a la universalidad del discurso de los derechos humanos -dos ajenos y uno perteneciente a la tradición occidental- han tenido un gran impacto.

Concluye el autor que estas críticas, han obligado a los activistas de derechos humanos a replantearse sus suposiciones y la historia de sus compromisos, y a darse cuenta de lo difícil que resulta el diálogo intercultural sobre los derechos cuando todas las culturas participan como iguales. (Ignatieff, 2003b:84).

Los derechos humanos y el individualismo: Los defensores occidentales de los derechos humanos han cedido demasiado, opina el autor, pues en el deseo de encontrar un espacio común con las posturas islámica y asiática y de purgar su propio discurso de la herencia imperial descubierta por la crítica posmoderna, los defensores occidentales se arriesgan a socavar la propia universalidad que deberían estar defendiendo. (Ignatieff, 2003b:86).

Los redactores de la DUDH, recuerda, enfocaron su tarea no como una mera ratificación de las convicciones occidentales, sino como un intento de definir un conjunto limitado de universales morales desde sus distintas procedencias religiosas, políticas, étnicas y filosóficas.

Por ello, deduce que, la orientación laica del documento no es un signo de dominación cultural europea, sino un denominador común pragmático diseñado para hacer posible un acuerdo entre muchos puntos de vista culturales y políticos divergentes. (Ignatieff, 2003b:85).

La Declaración, afirma, puede ser hija de la Ilustración, pero fue escrita cuando la fe en ella se enfrentaba a su mayor crisis de confianza. En ese sentido, los derechos humanos no son tanto una declaración de superioridad de la civilización europea, sino como un aviso de los europeos para que el resto del mundo no repita sus errores. El mayor error fue la idolatría del Estado-Nación que hizo olvidar a los individuos la obligación moral de desobedecer las órdenes injustas. Los redactores pensaron que el abandono de este legado moral del derecho natural y la rendición del individualismo frente al colectivismo que condujo a la catástrofe de la opresión nazi y estalinista. (Ignatieff, 2003b:86).

Por tanto, es cierto que el núcleo de la DUDH lo constituye el individualismo moral, que ha sido tan criticado por las sociedades no occidentales. Este es el individualismo por el que los activistas occidentales han presentado tantas excusas, creyendo que debe ser atemperado otorgando una mayor importancia a los deberes y las responsabilidades sociales. (Ignatieff, 2003b:87).

Los derechos humanos sólo tienen sentido si confieren derechos e inmunidad a los individuos; sólo cabe la pena disponer de ellos si pueden ser defendidos frente a instituciones como la familia, el Estado y la Iglesia. Esto es cierto incluso cuando los derechos en cuestión son colectivos o de grupo. Algunos de estos derechos –como el de hablar tu propio idioma o practicar tu propia religión- son una condición básica para el ejercicio de los derechos individuales. Por esta razón los derechos de grupo son necesarios para proteger los derechos individuales. Pero la justificación última de los derechos de

grupo no es la protección del grupo como tal, sino la de los individuos que lo componen. Los derechos de grupo a usar el propio idioma, por ejemplo, no deben ser empleados para evitar que un individuo aprenda un idioma distinto al del grupo. (Ignatieff, 2003b:87).

Los derechos de grupo a la práctica religiosa no deben anular el derecho de un individuo a abandonar una comunidad religiosa si así lo desea. (Ignatieff, 2003b:88).

Las doctrinas de los derechos generan una firme oposición porque desafían a las religiones establecidas, las estructuras familiares, los Estados autoritarios y las tribus. Intentar convencer a estos detentadores del poder de la validez universal de las doctrinas de los derechos sería una tarea inútil, dado que si estas doctrinas se impusieran, condicionarían necesariamente su autoridad. (Ignatieff, 2003b:88).

Por ello, el concepto de universalidad nunca suscitará un consenso universal, porque en un mundo de poder desigualmente repartido los poderosos y los débiles solo estarán de acuerdo en proposiciones banales. Los derechos son universales porque definen los intereses universales de los débiles, es decir, que se ejerza poder sobre ellos de una forma que respete su autonomía como agentes.

En ese sentido, los derechos humanos, constituyen una doctrina revolucionaria, porque plantean una exigencia radical a todos los colectivos humanos, que atiendan a los intereses de los individuos que los componen. A su vez, esto implica que los colectivos deben ser consensuales en la medida de lo posible, o que al menos deben respetar el derecho de un individuo a salir del grupo cuando sus restricciones son insoportables. (Ignatieff, 2003b:89).

La idea de que los grupos deben respetar el derecho de un individuo a abandonarlo no es muy compatible con lo que son los grupos en realidad. No obstante, postula el autor, la adopción de los valores de la agencia individual no implica necesariamente la adopción de los modos de vida occidentales. Buscar la protección de los derechos humanos no implica cambiar tu civilización, simplemente implica el aprovechamiento de la protección de la “libertad negativa”. Los derechos humanos se han vuelto globales a fuerza de ser locales, otorgando poder a los débiles y voz a los que no la tienen. (Ignatieff, 2003b:90).

A pesar de lo que afirman los críticos islámicos y asiáticos, es sencillamente falso que los derechos humanos impongan el estilo de vida occidental en estas sociedades, idea fuerza que impregna el texto.

A pesar de todo su individualismo, los derechos humanos no exigen a los que los suscriben renunciar a sus vínculos culturales. Como afirma Jack Donnelly, los derechos humanos “suponen que probablemente son las mismas personas las mejor preparadas y en cualquier caso las que tienen el derecho de elegir la buena vida por sí mismas”. (Ignatieff, 2003b:90)

Los críticos de esta interpretación consideran que la globalización económica pasa por encima de las economías locales como si fuera una apisonadora, y la globalización moral –los derechos humanos- le sigue como ideología legitimadora del capitalismo global.

Esta idea de que los derechos humanos son el brazo moral del capitalismo pasa por alto la naturaleza subversiva de la relación que se establece entre el activismo de derechos humanos y las corporaciones globales. (Ignatieff, 2003b:91)

Por tanto la prueba de la legitimidad de los derechos humanos es su aceptación por parte de los que están abajo, por los débiles. En virtud de lo antes dicho y por corresponder, reitera el autor con vehemencia que en lugar de pedir disculpas por el individualismo de los estándares occidentales de derechos humanos, los activistas deben prestar atención a otro problema: cómo crear las condiciones en las que los individuos corrientes sean libres para disfrutar de los derechos que deseen. Aumentar la libertad de las personas para ejercer sus derechos exige una cierta interpretación cultural de las estructuras que restringen la capacidad de elección. (Ignatieff, 2003b:92).

En las sociedades tradicionales solo se podrán abandonar las costumbres dañinas cuando toda la comunidad decida hacerlo. En cualquier otro caso, los individuos que deciden por si mismos se enfrenta al ostracismo o a un destino peor. En estos casos, el consentimiento debe ser colectivo. (Ignatieff, 2003b:93).

Los derechos humanos no son universales por ser un mandato cultural, sino como un discurso de atribución de poder moral. Su función no es la de definir el contenido de la cultural, sino la de liberar a todos los agentes para que puedan definir este contenido sin restricciones. (Ignatieff, 2003b:93).

El discurso de los derechos humanos debe tener en cuenta que existen visiones muy distintas sobre lo que constituye la buena vida, que la occidental es una entre otras y que, en el supuesto de que los agentes disfruten de un mínimo grado de libertad a la hora de elegir la vida que desean llevar, deben decidir por sí mismos como dotarla de un contenido que se ajuste a su historia y sus tradiciones. (Ignatieff, 2003b:94).

Por tanto, incluso aceptando que los grupos necesitan derechos colectivos para proteger su herencia común, existe el riesgo de que estos derechos se conviertan en fuente de tiranía colectiva a menos que los individuos conserven un derecho de apelación. (Ignatieff, 2003b:95). En conclusión, es el individualismo de los derechos humanos el que forma un bastión incluso contra la tiranía bienintencionada de los grupos nacionales o lingüísticos. (Ignatieff, 2003b:96).

La crisis espiritual: Mientras la crisis cultural de los derechos humanos ha hecho referencia a la validez intercultural de sus normas, la crisis espiritual se refiere a los fundamentos metafísicos últimos

para éstas. Los derechos humanos se han convertido en un artículo laico de fe, aunque los fundamentos metafísicos de la fe no están claros. (Ignatieff, 2003b:96).

El artículo 1 de la DUDH evita toda justificación para afirmar simplemente: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. La Declaración enuncia derechos pero no explica porque los poseen las personas. (Ignatieff, 2003b:97).

En lugar de un conjunto sustantivo de justificaciones que nos expliquen porque los derechos humanos son universales, en lugar de razones que se remontan a los principios fundacionales – como en el inolvidable preámbulo de Thomas Jefferson a la Constitución Norteamericana-, la Declaración Universal de los Derechos Humanos simplemente da por hecho que existen los derechos humanos y procede a enunciarlos. (Ignatieff, 2003b:97).

Supuestamente, arriesga el autor, los derechos humanos formalizan en términos jurídicos los deberes naturales de la conciencia humana en los casos en que las obligaciones civiles y políticas han desaparecido o se muestran incapaces de prevenir los abusos. La doctrina de los derechos humanos parece suponer que si se evaporaran los castigos y los incentivos de las sociedades gobernadas, las normas de los derechos humanos recordarían a los individuos los requisitos de la decencia natural. Pero esto supone que la capacidad de comportarse decentemente es un atributo natural. Y entonces se pregunta ¿Dónde se encuentra la evidencia empírica de que esto sea así? Aventura el filósofo, la de que los derechos humanos en particular, representen un intento sistemático por corregir las tendencias naturales que descubrimos en nosotros mismos como seres humanos. La tendencia concreta a corregir sería que mientras uno está dispuesto, ya sea por naturaleza, por la genética o la historia, a preocuparse por las personas cercana –nuestros hijos, nuestra familia, nuestros parientes cercanos y quizá también con todos aquellos con los que compartimos un origen étnico o religioso- con respecto a los que no pertenezcan a este círculo, se puede ser totalmente indiferente. Recuerda en este punto que la historia inmediatamente anterior a la DUDH aporta un buen número de pruebas de la indiferencia natural de los seres humanos. El Holocausto mostró la terrible insuficiencia de los atributos supuestamente humanos de la piedad y el cuidado en situaciones en las que estas obligaciones no estaban exigidas por ley. (Ignatieff, 2003b:98).

Por ello, defiende con fuerza la idea de que los derechos humanos como un universo moral con plena conciencia deben contrarrestar, más que reflejar, las tendencias humanas naturales. Por tanto, no se puede construir el fundamento de los derechos humanos sobre la base de la solidaridad o la piedad humana; sino sobre la base de los seres humanos tal como son, considerando lo peor que pueden llegar a hacer, en lugar de imaginar lo mejor.(Ignatieff, 2003b:99).

El autor realiza el siguiente camino de razonamiento expresando que el Holocausto puso al descubierto cómo se mostraba el mundo cuando la pura tiranía obtuvo permiso para explotar la crueldad humana natural. Por tanto, si no hubiera habido Holocausto no tendríamos ahora de la Declaración Universal, pero dado que lo tuvimos, tampoco podemos mostrar una fe incondicional en la Declaración. El Holocausto demuestra tanto la necesidad prudencial de los derechos humanos como su intrínseca fragilidad. Y afirma que si uno de los productos del racionalismo occidental es el nihilismo exterminatorio de los nazis, cualquier teoría moral que tome a la razón por fundamento único está destinada a parecer inútil cuando la razón humana comience a pergeñar sus propios proyectos de exterminio. Entonces básicamente: “Si la razón ideó el Holocausto, entonces de una fuente superior a la razón puede prevenir otros holocaustos en el futuro”. Así, el Holocausto no sólo acusa al nihilismo occidental, sino también al propio humanismo occidental, y somete a los derechos humanos a juicio. Porque los derechos humanos son un humanismo laico: una ética que no está basada en una sanción divina, sino únicamente en la prudencia. (Ignatieff, 2003b:100).

Por ello, no debe sorprendernos, dice Ignatieff, que después del Holocausto los derechos humanos deban enfrentarse a un prolongado desafío intelectual proveniente de una variedad de religiones – católica, protestante y judía- que llegan a la misma conclusión: si el objetivo de los derechos humanos consiste en restringir el uso del poder humano, la única autoridad capaz de lograrlo debe estar más allá de la propia humanidad, en alguna fuente religiosa. (Ignatieff, 2003b:101).

La idolatría humanista es peligrosa, destaca; y lo es por tres razones evidentes: la primera, porque sitúa las demandas, las necesidades y los derechos de la especie humana por encima de cualesquiera otros y se arriesga a legitimar una relación puramente instrumental con otras especies; la segunda, porque autoriza esa misma relación instrumental y explotadora con la naturaleza y el medio ambiente; y finalmente porque carece de los fundamentos metafísicos necesarios para limitar el uso de la vida humana como por ejemplo en el caso del aborto o la experimentación médica. En realidad, aclara, los humanistas no veneran literalmente los derechos humanos, pero emplean el lenguaje para afirmar que hay algo inviolable en la dignidad de cada ser humano. Se trata de una actitud de adoración. Lo que implica la metáfora de la idolatría es una credulidad cercana al culto, una incapacidad para sujetar las premisas humanistas a la misma indagación crítica a la que el racionalismo humanista somete a las creencias religiosas. La principal acusación reside en que el humanismo es simplemente incoherente, porque critica toda forma de veneración excepto la suya. Los humanistas, si desean ser coherentes, deben replicar a esto que no hay nada de sagrado en los seres humanos, nada que merezca la idolatría ni un respeto trascendental. Todo lo que se puede decir de los derechos humanos, reitera la idea fuerza, es que son necesarios para proteger a los individuos de la opresión y la violencia, y si se pregunta por el motivo la única respuesta posible es histórica. (Ignatieff, 2003b:102).

Los derechos humanos son el lenguaje mediante el que los individuos han construido la defensa de su autonomía contra la opresión de la religión, el Estado, la familia y el grupo. (Ignatieff, 2003b:103).

En realidad los conflictos sobre derechos requieren complicados intercambios y compromisos. Estas es la razón por la que los derechos no son sagrados, ni tampoco sus sujetos. Ser sujetos de derecho no significa ostentar algún tipo de inviolabilidad sagrada sino; afirma, comprometerse a vivir en una comunidad en la que los conflictos de derechos se resuelven mediante la persuasión, más que por la violencia. Junto a la idea de los derechos se encuentra el compromiso de respetar los compromisos razonados de los demás y someter las disputas a mediación.

El principal compromiso moral que implican los derechos no es el respeto, y tampoco la idolatría. Es la **deliberación**. La condición mínima para poder deliberar con otros seres humanos no es necesariamente el respeto, sino la mera tolerancia negativa, una disposición a permanecer en la misma habitación, escuchando las peticiones que uno no quiere oír, con el objetivo de lograr compromisos para evitar que las demandas en conflicto acaben dañando irreparablemente a alguna de las partes. Esta es la consecuencia de un compromiso mutuo con los derechos humanos. Pero destaca que desde una perspectiva religiosa, cualquier intento por crear un límite estrictamente secular al ejercicio del poder humano está condenado al fracaso. (Ignatieff, 2003b:103).

Sin la idea de una divinidad no humana, sin la idea de lo sagrado y la idea del límite infranqueable, tanto para la razón como para el poder, no podemos protegernos a nosotros mismos como especie. La disputa se reduce a lo siguiente: la parte religiosa cree que sólo si los humanos se arrodillan pueden salvarse a sí mismos de sus propias ansias de destrucción; un humanista cree que esto sólo ocurrirá si se levantan y se ponen de pie. (Ignatieff, 2003b:104).

Crear que los seres humanos son sagrados no refuerza necesariamente lo que ya sabíamos. Lo contrario si puede ser cierto en ocasiones: la tortura y la persecución se justifican a veces en nombre de algún objetivo sagrado. (Ignatieff, 2003b:106).

De hecho, continúa, la fuerza de una ética exclusivamente laica reside en su insistencia en que no existen objetivos “sagrados” que puedan justificar el trato inhumano hacia otros seres humanos. Una defensa laica de los derechos humanos se apoya en la idea de reciprocidad moral: juzgamos las acciones humanas poniéndonos en el lugar de aquel sobre el que recaen. Y dado que no podemos imaginar ninguna circunstancia en la que nosotros o alguien que conozcamos desearan que abusaran de su mente o de su cuerpo, disponemos de buenos motivos para creer que estas prácticas deben erradicarse. Que seamos capaces de realizar este duro experimento -es decir, que dispongamos de la capacidad de imaginar el dolor y la degradación sufridos por otras personas como si fueran los nuestros- es una simple característica de nuestra especie. Dado que todos somos capaces de

experimentar este tipo empatía limitada, todos tenemos conciencia, y, por ello, queremos ser libres para decidir por nosotros mismos y expresar estas justificaciones. (Ignatieff, 2003b:107).

Estas características de los seres humanos –que sienten dolor, que pueden reconocer el dolor de los demás y que son libres para hacer el bien y abstenerse de hacer el mal - aportan razones por las que creemos que debemos proteger a los seres humanos de la crueldad. Esta concepción minimalista de las facultades humanas comunes- empatía, conciencia y libre voluntad- describe esencialmente lo que un individuo necesita para convertirse agente. Proteger a un agente así de la crueldad significa dotarle de derechos civiles y políticos. (Ignatieff, 2003b:107).

Los derechos civiles y políticos son necesarios para la consecución de la seguridad económica y social. Como afirma Amartya Sen, el derecho a la libre expresión no es, como mantenía la tradición marxista, un lujo burgués, sino el requisito para el resto de derechos. Sen señala que “nunca se han padecido hambrunas en ningún país con un gobierno democrático y una prensa relativamente libre”. Ejemplo de ello fue “el gran salto delante de China”; en el que perecieron de 23 a 30 millones de personas como resultado de políticas irracionales aplicadas implacablemente, aunque era evidente que no funcionaban nunca hubiera podido ocurrir en un país que gozara de los mecanismos auto correctores de la prensa libre y la posición política. Sobran los comentarios, pues, al razonamiento que a menudo oímos en Asia de que el “derecho del pueblo al desarrollo” y al progreso económico; tiene prioridad sobre su derecho a la libre expresión y a gozar de un gobierno democrático; cae rotundamente frente al ejemplo expresado. (Ignatieff, 2003b:108).

En conclusión, estos derechos civiles y políticos son tanto un motor de desarrollo económico en sí mismos como una garantía crítica frente a políticas y proyectos gubernamentales aplicados a la fuerza.

Destacar los orígenes europeos de los derechos no implica respaldar el imperialismo cultural occidental. La prioridad histórica no confiere una superioridad moral. Como señala Jack Donnelly, la función histórica de la Declaración Universal no fue la de universalizar los valores europeos sino, en realidad, poner a algunos de ellos –el racismo, el sexismo y el antisemitismo, por ejemplo –bajo una prohibición perpetua. Los enemigos no occidentales de los derechos humanos interpretan esta proclamación de “universalidad” como un ejemplo de la arrogancia y de la insensibilidad occidental. Pero lo que en realidad implica la universalidad es coherencia, señala Ignatieff y concluye que: Occidente está obligado a poner en práctica lo que predica. Esto le coloca, no menos que al resto del mundo, bajo un permanente escrutinio. (Ignatieff, 2003b:109).

Occidente contra sí mismo: En los próximos cincuenta años, pronostica Michael Ignatieff, podemos esperar que el consenso moral que sostuvo la Declaración Universal en 1948 aún se resquebraje más. A pesar de toda la retórica sobre los valores comunes, la distancia entre Estados Unidos y Europa

respecto a la cuestión de los derechos –como el aborto y la pena de muerte- aumentará, al igual la distancia entre Occidente y el resto del mundo. No hay ningún motivo para creer que la globalización económica conlleve a la globalización moral. De hecho, existe alguna razón para pensar que a medida que las distintas economías han unificado redes de comunicación, se ha producido un movimiento contrario que busca salvaguardar la integridad de las comunidades naciones, las culturales, las religiones y los modos de vida locales. El lenguaje de los derechos afirma que todos los seres humanos pueden participar en la deliberación esencial en la que se determinará cómo nos debemos tratar los unos a los otros. Pero una vez que se haya garantizado este derecho universal a hablar y a ser escuchado, teme el autor, que se presenciara tumultos y desacuerdos. Y se pregunta ¿Por qué? Arriesgando que la respuesta puede radicar en que las voces europeas que en una ocasión se responsabilizaron de acabar radicalmente con la verborrea ya no poseen el privilegio de hacerlo, y los que se sientan con ellos a la mesa ya no les dejan. (Ignatieff, 2003b:111).

Sin embargo, afirma que todo esto equivale al progreso, un paso adelante hacia un mundo que las distintas culturas y religiones imaginaron durante milenios: un mundo de verdadera igualdad moral entre los seres humanos. Pero, señala, un mundo de igualdad moral es también un mundo de conflicto, deliberación, argumentación y contención. En un futuro así, concluye, comunes a todos los individuos, los derechos no serán un credo de la sociedad global ni una religión secular, sino algo mucho más limitado pero al mismo tiempo igual de valioso: el vocabulario común con el que podemos empezar a debatir, y el mínimo básico en el que pueden enraizarse las diferentes ideas del crecimiento humano. (Ignatieff, 2003b:112).

Capítulo 2. Desarrollo.

A continuación se analizarán los diferentes tipos de posturas ideológicas en relación a lo que se entiende por desarrollo, así como las propuestas de desarrollo que se han realizado en las últimas décadas.

Introducción.

¿Cómo se perciben y cómo se construyen el bienestar y la dignidad de las personas y de las sociedades? Se pregunta Herreño Hernández en “DESC y desarrollo, Visiones hegemónicas y alternativas”, y afirma que la respuesta a esta pregunta se encuentra a través de las distintas formas de concebir el desarrollo.

Ensaya una respuesta Herreño Hernández expresando que toda propuesta sobre el desarrollo de los países, de los grupos humanos y de las personas está basada en un **ideal de bienestar**; que a su vez remite a situaciones en las que se satisfacen individual y colectivamente las necesidades humanas, lo que depende del tipo de las relaciones sociales y de producción que se establezcan en la sociedad y de las relaciones de explotación, transformación y acceso a los recursos.

Concluye entonces que, no existe una única perspectiva sobre el desarrollo y el bienestar. La diversidad cultural, étnica y política de los pueblos ha construido históricamente diferentes formas de concebir el bienestar.⁷(Herreño Hernández, 2007a:11).

Para Gilbert Rist, investigador del Centro Europa – Tercer Mundo de Estudios sobre el desarrollo (CETIM) y del Instituto Universitario de Estudios sobre el Desarrollo de Ginebra (IUED), el concepto de desarrollo no es neutral, y señala que se sustenta sobre cuatro pilares: se presenta como un proceso natural, caracterizado por la continuidad y la homogeneidad, que tiene un carácter temporal y acumulativo y es irreversible. (Herreño Hernández, 2007b:24).

Existen posturas que relacionan el desarrollo con la idea de progreso y crecimiento económico (modernización) y otras lo ligan al bienestar de los individuos y grupos humanos.

La primera postura privilegia los criterios económicos, generando teorías ortodoxas o hegemónicas del desarrollo en el capitalismo. En cambio la segunda postura los énfasis se dirigen al elemento humano del desarrollo, surgiendo aquí teorías heterodoxas (o alternativas) del desarrollo, incluso algunas antidesarrollistas.

⁷ Sin embargo no puede dejar de observar que, el sistema capitalista ha expandido una visión ortodoxa del desarrollo y del bienestar basada en el crecimiento económico y en la sociedad del consumo, visión que al tiempo se muestra como única posibilidad de desarrollo para los países, también manifiesta sus límites al aumentar las brechas socioeconómicas entre ellos y al ocasionar graves impactos sobre los ecosistemas.

Partiendo de la segunda concepción se ha alcanzado el concepto de desarrollo como derecho humano o desarrollo desde un enfoque de derechos humanos, y se entiende que el desarrollo implica su concreción en dos planos: el internacional y el nacional. En el primero, se materializa el disfrute de los derechos de los pueblos a la soberanía sobre el territorio y a la autodeterminación en materia política y económica. En el plano nacional, las instituciones deben garantizar el ejercicio de las libertades y de la igualdad material para todas las personas, como condición necesaria para realizar el proyecto de vida que cada una estime valioso⁸ y como condición previa del crecimiento y de la acumulación.

a) Postura Ortodoxa. La idea liberal del desarrollo.⁹ El consenso de Washington

La teleología de esta postura es reducir el sentido del desarrollo a la idea de la modernización, es decir, entender que el bienestar de una nación sólo se consigue con el crecimiento económico, con la urbanización, con el acceso a tecnologías y con la competitividad en los mercados mundiales. Son los éxitos económicos de los países los que aseguran la acumulación de los recursos indispensables para mejorar las condiciones de vida en las sociedades; por tanto el bienestar se va logrando con la acumulación progresiva de capitales, única senda que lleva al desarrollo.

Juan Manuel Ramírez Cendrero en “Economía para el desarrollo, Lecturas desde una perspectiva crítica”, afirma que: El concepto de desarrollo económico se equipara con el de crecimiento económico: desarrollarse es crecer, crecer cada vez más, producir cada vez más; a mayor crecimiento económico correspondería un mayor grado de desarrollo, expresado en términos de producto per cápita. (Ramírez Cendrero, 2008a:38)

La industrialización representaba la estrategia desarrollista natural, al fin y al cabo el desarrollo industrial generaría importantes consecuencias desde el punto de vista de la obra dinámica económica general como absorber la mano de obra, generar eslabonamientos en otros sectores, impulsar ganancias generales de productividad o acelerar el progreso tecnológico. (Ramírez Cendrero, 2008a:40).

La ambición por el crecimiento económico que impregna el paradigma de la modernización se apoyaba en la confianza en que el mero crecimiento, por sí mismo, mediante los “efectos de goteo” y “de propagación” se tradujera en mejoras en los niveles de vida del conjunto de la población, más allá

⁸ “Para seres humanos responsables, el punto importante debe ser si tienen libertad para hacer lo que piensan que tiene valor”. Cfr. Sen Amartya K., “¿De qué se trata el desarrollo?”, en Fronteras de la Economía del Desarrollo, Reflexiones de Premios Nobel, págs. 509/515.-

⁹ En general, muchos analistas, consideran que la idea liberal del desarrollo es una creencia (o ideología) que “oculta los propósitos de dominación de las potencias capitalistas sobre las economías de los países periféricos, a la vez que frustra las posibilidades de estos países, de los pueblos y comunidades para decidir autónomamente sus formas de existencia y de bienestar”.

del patrón distributivo. En efecto, se pensaba que una vez garantizado el crecimiento económico el resto de los objetivos económicos se irían logrando automáticamente: más empleo, más ingreso, más bienestar. Continúa afirmando Ramírez Cendrero que el crecimiento económico como objetivo, la acumulación como mecanismo y la industrialización como estrategia suponían un triple principio que se apoyaba en la planificación económica por parte del estado como instrumento preciso y necesario para garantizar el dinamismo económico. (Ramírez Cendrero, J.M. 2008a:40). El paradigma de la modernización constituyó, por tanto, el primer gran pilar de la economía del desarrollo. (Ramírez Cendrero, 2008a:44)

Este paradigma fue acompañado de diferentes políticas, desde la Segunda Guerra Mundial hasta fines de los 70, momento en el que se consolida el Estado de Bienestar, en el cual la función del Estado era paternalista e intervenía en el comercio y en la seguridad social de manera profunda, asegurándose el bienestar general. **Durante la década de los ochenta y fines de los setenta, comenzó lo que se denominó la era del Neoliberalismo**, teniendo como máxima expresión la desregulación total del mercado y de las profesiones liberales, y la retirada del Estado de los servicios sociales que prestaba tales como educación pública, salud pública y varios planes de ayuda social, así como de las empresas estatales que proveían a la población de agua, luz, gas, así como de grandes inversiones en minas, acero, carbón, petróleo, pesca (flota mercante), dejando que los inversores privados lleven adelante dichas empresas.

El Consenso de Washington señaló el “acuerdo” entre los países del primer mundo sobre los pasos que “debían” de tomar los países en vías de desarrollo para alcanzar el pleno desarrollo. A continuación se describirá en que consistió dicho consenso.

El consenso de Washington: La expresión Washington Consensus resume una serie de políticas de desarrollo que fueron promovidas desde mediados de los '80 en aquellos países que pedían préstamos a los organismos financieros internacionales. Estas políticas se inscribían en una “contrarrevolución neoclásica”, cuyos principales focos de elaboración habían sido el Centro de Desarrollo de la OCDE, el Banco Asiático de Desarrollo, el National Bureau of Economic Research y el Banco Mundial. Antecedentes de este giro se encuentran principalmente entre los trabajos teóricos y empíricos de los años '60 y '70, llevados a cabo por autores como Corden, Bhagwati, Krueger y otros que atacaban las políticas de ISI y en la crítica de H. Johnson, en los '60 a la economía Keynesiana del desarrollo. En un principio, esta “contrarrevolución” se basaba en dos pilares: la liberalización externa (la participación plena en el comercio internacional) e interna (el Estado sólo debe intervenir para corregir imperfecciones). (Edo, 2002:4)

El nombre Washington Consensus surge recién en el año 1993. Fue acuñado por Williamson, quien explica que dicho consenso son una serie de recomendaciones a los países en desarrollo, las cuales

fueron propagadas a través de los planes de ajuste y estabilización de agencias financieras internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Este ha sido el enfoque dominante en la economía del desarrollo desde comienzos de los años ochenta hasta el presente.

A continuación, se transcriben los diez puntos contemplados por Williamson:

1.- Disciplina Fiscal: El déficit presupuestario no debería ser tan grande como para tener que recurrir al impuesto inflacionario.

2.- Prioridades del gasto público: el gasto debería redireccionarse desde aquellas áreas que no producen beneficios económicos (defensa, subsidios indiscriminados) hacia áreas actualmente marginadas pero capaces de producir grandes beneficios y mejorar la distribución de los ingresos (salud, educación).

3.- Reforma Tributaria: se debe ampliar la base tributaria y recortar las tasas impositivas marginales.

4.- Liberalización financiera: se debe librar las tasas de interés al mercado.

5.- Tipos de cambio: los tipos de cambio deben ser unificados y competitivos para estimular el crecimiento acelerado de exportaciones no tradicionales.

6.- Liberalización del comercio: Las restricciones cuantitativas deben ser reemplazadas por aranceles. Estos deberán ir reduciéndose hasta oscilar entre el 10 y el 20%.

7.- Inversión extranjera directa: Se debe suprimir las barreras que traben la entrada a inversiones extranjeras. Es necesaria la igualdad de condiciones entre las empresas nacionales y las extranjeras.

8.- Privatización: se aboga por la privatización de las empresas estatales.

9.- Desregulación: los gobiernos deben anular las restricciones al establecimiento de nuevas empresas para fomentar la competencia.

10.- Derechos de propiedad: el sistema legal debe garantizar derechos de propiedad a bajo costo y accesibles al sector informal.

Sin embargo, aunque el mundo estaba bajo la ilusión de este “consenso de Washington”, que “delineaba” el camino a seguir para los países pobres en orden de que puedan desarrollarse y devenir en prósperos, se puede concluir hoy que no hubo tal consenso sino sólo confusión. (Edo, 2002:5-6).

La superación del Consenso de Washington: En efecto, ya en los primeros años noventa se puso de manifiesto que en aquellos países que con más notoriedad se habían seguido el decálogo, especialmente en América Latina, no se alcanzaban las tasas de crecimiento previas a la década de los años ochenta, el desempleo aumentaba, la pobreza seguía estando muy difundida y el énfasis en la apertura había hecho que los países se volvieran singularmente vulnerables a flujos de capitales privados a corto plazo que salían de países tan rápido como habían entrado.(Ramírez Cendrero, 2008b:109). En conclusión se empobreció la población latinoamericana en proporciones gigantescas y los gobiernos tardaron en dar una respuesta rápida a la situación, causando de esa manera drásticos cambios políticos en la región.

Esta situación llevó a varias reformulaciones al plan propuesto por las Instituciones Financieras Internacionales. La primera, provino del Banco Mundial y fue realizada por Williamson J. y otros autores, fue la menos innovadora, consistía en añadir las dimensiones social (equidad) e institucional al célebre decálogo que se traduciría en una propuesta ampliada con cuatro puntos más, a saber: a) la mejora de las inversiones en capital humano, b) el desarrollo de sistemas financieros sólidos y eficaces, c) el fortalecimiento del entorno regulatorio y d) la mejora general de la calidad del sector público. Todo ello vendría a expresar, por tanto, la necesidad de completar cuando no corregir las políticas del Consenso sin por ello renunciar, al contrario, a la defensa de la disciplina macroeconómica y la liberalización (privatizaciones, desregulación y apertura externa). (Ramírez Cendrero, 2008b:112).

Joseph Stiglitz, fue más allá y apuntó a un nuevo paradigma del desarrollo. Empezó por criticar la aplicación de las políticas de austeridad fiscal, desregulación, apertura externa y privatización, en definitiva, a los procesos de liberalización derivados de los postulados del Consenso de Washington. (Ramírez Cendrero, J.M. 2008b:114).Y afirmó contundentemente que la apertura comercial acompañada de altos tipos de interés destruyó empleo, la liberalización financiera no acompañada de un marco regulatorio adecuado generó inestabilidad y vulnerabilidad económica, la privatización sin políticas de competencia y vigilancia que impidieran los abusos de los poderes monopólicos perjudicó el consumo, la austeridad fiscal, como fin y no como medio, generó paro y estancamiento.(Ramírez Cendrero, 2008b:115).

Stiglitz insistió sobre todo en la diferenciación entre el desarrollo económico y el desarrollo social, considerando a este último como el fin principal de toda política de desarrollo máxime cuando asume que el desarrollo económico (entendido en términos de crecimiento económico) se verá impulsado por el desarrollo social.

El desarrollo social es definido por Stiglitz como: "la capacidad de una sociedad de resolver pacíficamente los conflictos y abordar amistosamente las preocupaciones comunes cuando los

intereses difieren". Todo ello superaría en definitiva los límites meramente económicos del proceso de desarrollo, especialmente cuando además se reclama al carácter participativo de dicho proceso, lo que reforzará esa orientación integral del mismo. (Ramírez Cendrero, 2008b:116).

Define la participación a partir de tres aspectos vinculados: a) la transparencia en la toma de decisiones b) proporcionar cauces de expresión a todos los implicados en el proceso de desarrollo (lo que llama "dar voz") c) la apertura efectiva a la implicación de todos los sujetos afectados. (Ramírez Cendrero, 2008b:117).

Luego de esta etapa de superación del consenso se han discutido teorías que critican en su totalidad o en parte el capitalismo, estas son denominadas como las Teorías alternativas al desarrollo ortodoxo.

b) Teorías alternativas al desarrollo ortodoxo.-

En términos generales las respuestas al desarrollo ortodoxo han seguido dos vías:

La neo-keynesiana: que no cuestiona el capitalismo sino que busca mantenerlo regulado, sometido a reglas que atenúen sus impactos: la posición del Movimiento de los No alineados, la Comisión del Sur, las **teorías de la dependencia y las propuestas de la ONU: desarrollo humano y desarrollo sostenible, desarrollo local y endógeno.-**

La postcapitalista que impugna al capitalismo y busca superarlo, estableciendo nuevas concepciones, reglas y formas de economía. Las propuestas de la bio-social diversidad: **el etno desarrollo, el post desarrollo y el eco desarrollo.** (Herreño Hernández, 2007c:35).-

1. La Conferencia de Bandung y los no alineados.

Herreño Hernández en "Desc y Desarrollo", señala claramente como los países del Tercer Mundo irrumpieron en la política internacional y organizaron la Conferencia de Bandung (antigua capital de Indonesia). Dicha Conferencia fue convocada por países de África y Asia (antiguas colonias británicas), y se llevó a cabo en abril de 1955. (Herreño Hernández, 2007c:36).-

En su análisis destaca que "con el proceso de descolonización ocurrido durante la pasada década del cincuenta, dicha conferencia se constituyó en una oportunidad para impulsar una corriente política en el mundo, que liderara las reivindicaciones propias de los países pobres o tercermundistas. La reunión, significó un punto de quiebre en las relaciones internacionales dominadas exclusivamente por el conflicto Este-Oeste o por la llamada Guerra Fría, pues los países del 3º Mundo se reunían por iniciativa propia y sin la tutela de los europeos, de la Unión Soviética o de Estados Unidos para definir una agenda propia". (Herreño Hernández, 2007c:36).-

Los resultados:

1. En el ámbito político se condenó al colonialismo y se acordó la postura del “no alineamiento”.
2. En relación con el desarrollo, aunque no se cuestionaron de fondo las doctrinas economicistas de las potencias, se esbozó una perspectiva “periférica”, expresada en el deseo común de avanzar en un desarrollo basado en un principio de colaboración y de respeto al derecho internacional.
3. Se acogieron propuestas sobre ayuda e inversión exterior para el desarrollo, que implicaron la renovación de instituciones en la ONU, como el Fondo especial para el desarrollo económico y una nueva línea de asuntos del Tercer Mundo adoptada por el Banco Mundial.

2. La Comisión del Sur y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: el enfoque de desarrollo basado en derechos humanos.

El autor Ramírez Cendrero en “Economía para el desarrollo, lecturas desde una perspectiva crítica”, analiza las posiciones de la Comisión del Sur y del PNUD en relación al desarrollo y a su evolución. Comienza estableciendo los orígenes de La Comisión del Sur surgió en el seno del Movimiento de los No Alineados, en 1987, con el fin de analizar los problemas del Sur y proponer soluciones. Dicha **Comisión**, continúa el autor, redactó el informe “Desafío para el Sur” en el que se **concibe una propuesta de desarrollo como una fuerte impronta política; así el desarrollo fue entendido como: “Un proceso que permite a los seres humanos utilizar su potencial, adquirir confianza en sí mismos y llevar una vida de dignidad y realización. Es un proceso que libra a la gente del temor a las carencias y a la explotación. Es una evolución que trae consigo la desaparición de la opresión política, económica y social. Gracias al desarrollo la independencia en el terreno político adquiere su verdadero significado. Por último, es un proceso de crecimiento, un movimiento que surge esencialmente desde la sociedad que se está desarrollando (...) El desarrollo tiene que ser un esfuerzo del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”**. (Ramírez Cendrero, 2008b:80).

En definitiva, concluye Ramírez Cendrero, en la propuesta de la Comisión del Sur puede apreciarse un muy ambicioso concepto de desarrollo, amplio y multidimensional, que va más allá del desarrollo económico, planteado como una responsabilidad de los países del Sur. No obstante ello, en el Informe se analizan las relaciones Norte-Sur, y se denuncian tanto la dependencia como el sometimiento que padece el Sur.

La existencia por tanto de un escenario mundial de dominación y dependencia dificulta la tarea del desarrollo que el Sur tiene que acometer; de ahí la necesidad de transformar las relaciones de

dependencia en unas nuevas de interdependencia. Sostiene la Comisión que la interdependencia es un objetivo que se alcanzará mediante la pugna por transformar el orden mundial, algo que dependerá de la capacidad del Sur para articular posiciones negociadoras.

Pues tal como lo dice el informe “Desafío para el Sur”: “No es probable que los países que dominan el sistema económico internacional acepten de buen grado reformas destinadas a corregir las desigualdades en la distribución mundial de los ingresos y la riqueza”. (Ramírez Cendrero, 2008b:82).

Luego, Ramírez Cendrero, se centra en el planteo del PNUD, que propuso una nueva interpretación basada en la persona individual como sujeto y destino del desarrollo y en su entorno más inmediato.

El PNUD hablará del desarrollo humano como “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y disfrute de un nivel de vida decente”; aclarando que el ingreso no es un fin en sí mismo sino un medio por el cual se pueden incrementar las oportunidades del ser humano. (Ramírez Cendrero, 2008b:83).

Afirmando también que el desarrollo humano de una sociedad dependerá, entre otros factores, del uso que se dé al ingreso, no del nivel de ingreso o del potencial económico.

El aspecto central, por tanto, para garantizar el progreso del desarrollo humano serán las capacidades humanas y el uso que la gente hace de ellas. La ampliación de las capacidades humanas (entendidas como conjunto de opciones u oportunidades de que dispone una persona) será el eje del nuevo enfoque y lo que le aleje de sus antecedentes como el enfoque de las necesidades básicas, centrado en la provisión de bienes y servicios a los grupos más desfavorecidos, frente a la provisión, el PNUD propondrá la ampliación de las oportunidades de los individuos, esto es, de su capacidad para elegir, para optar, que resalta la idea de desarrollo humano. El PNUD desplaza, con su enfoque, al producto nacional como principal indicador del nivel de desarrollo y propone medir el grado de desarrollo humano a partir de un nuevo indicador el INDICE DE DESARROLLO HUMANO¹⁰. (Ramírez Cendrero, 2008b:84).

Continúa, el autor, señalando que existen varias diferencias entre las dos propuestas siendo las más relevantes la de que la Comisión propone un concepto colectivo de desarrollo, esto es, el desarrollo como proceso sólo concebible desde el conjunto y para el conjunto de la sociedad y el PNUD se basa en el carácter individual del desarrollo humano y destaca las oportunidades y capacidades de los

¹⁰ Compuesto a partir de cuatro indicadores agrupados en tres componentes: una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer; los conocimientos, medidos por la tasa de alfabetización de adultos (ponderada dos tercios) y la combinación de la matriculación en Educación Primaria, Secundaria y Terciarias (ponderada en un tercio; y por último un nivel de vida decente, medido por el PIB per cápita expresado en dólares estadounidenses y reajustado según el poder adquisitivo.

individuos poniendo de manifiesto el carácter personal “proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos”; y la segunda es que la Comisión pretende establecer las causas del subdesarrollo y modificar las políticas que contribuyan al sostenimiento de dicha situación en el funcionamiento de la economía mundial. En cambio el PNUD renuncia a intentar comprender sus mecanismos de surgimiento y reproducción del subdesarrollo y tiende a centrar el pensamiento en cómo medir y como paliar las consecuencias del mismo (políticas de cooperación), y al hacerlo es más complaciente con el orden mundial existente al hacer desaparecer los aspectos estructurales.

Ello hace que los organismos de financiamiento internacional, acepten la postura del PNUD, en vez de aceptar, la propuesta de la Comisión; pues ello traería aparejado realizar los cambios en el estructura económica mundial necesarios para combatir el subdesarrollo. (Ramírez Cendrero, 2008b:92).

3. Las Teorías de la Dependencia

En América Latina comienza a surgir un enfoque distinto en el estudio de la economía, que analiza estos fenómenos desde el punto de vista local (latinoamericano) y deja de lado la visión de los países industrializados. Estas interpretaciones locales cuestionaban dos cosas: una de ellas era el funcionamiento de la economía mundial ensimismo, es decir el paradigma de la modernización, y otra era que la teoría económica convencional era incapaz comprender las realidades de los países del tercer mundo. (Ramírez Cendrero, 2008a:45).

La teoría de la dependencia recogió y racionalizó las iniciativas de los países no alineados y de las burguesías del sur sobre un NOEI y un “desarrollo hacia dentro”. La escuela de la dependencia está conformada por un conjunto de teorías que explican las razones que inciden, en que los países de las periferias encuentren el camino hacia el despegue económico e industrial.

Se pueden distinguir **dos vertientes**: una estructural desarrollista y otra, de izquierda. La primera se origina en los trabajos de Raúl Prebisch (presidió la CEPAL y la UNCTAD) y la continúan Cardoso, Falleto, Furtado, Sunkel y Paz. La vertiente neomarxista de izquierda se plasmó en las obras de Dos Santos, Ruy Mauro Marini, Pablo González Casanova, Stavenhagen y Gunder Frank. (Herreño Hernández, 2007c:39).

4. CEPAL: análisis estructuralista

La Comisión Económica Para América Latina, aportó a los estudios sobre el desarrollo, en cuanto proporcionó una explicación de las transformaciones que se producían en la estructura productiva de los países subdesarrollados, a medida que éstos, se adentraban en la senda de la industrialización. **En éste análisis se tenía en cuenta, las modalidades concretas de participación** (inserción) en la

economía mundial (y que en última instancia desmentía la identificación entre industrialización y desarrollo que subyacía en el paradigma de la modernización). Se introduce así, al análisis ortodoxo, la dimensión externa (la inserción en la economía mundial) como elemento decisivo, en la explicación y comprensión de la dinámica del subdesarrollo; y se consideran los rasgos cambiantes en la estructura productiva (dimensión interna) como obstáculos, estructurales, para el logro de un ritmo sostenido de desarrollo económico. (Ramírez Cendrero, 2008a:45).

Concluye el análisis estructuralista que, la causa de la dependencia económica de los países del Tercer Mundo radica en el intercambio desigual con los países industrializados. El modelo “centro - periferia”, describe la relación entre la economía central, autosuficiente y próspera debido a su capacidad de producción de valor agregado, y las economías periféricas, aisladas entre sí, débiles y poco competitivas, al estar condenadas a la exportación de materias primas por obra de la división internacional del trabajo.(Herreño Hernández, 2007c:39).-

Cuatro son los principales aportes de la CEPAL:(Ramírez Cendrero, J.M. 2008a:46):

1.- Interpretación de la economía mundial capitalista a partir del sistema centro-periferia: para esta teoría, los dos polos que componen la economía mundial experimentarían una tendencia estructural, permanente, al desarrollo desigual. Esa desigualdad entre el centro y la periferia se expresaría en: a) el grado de generación, difusión y aprovechamiento del progreso técnico; b) los niveles de productividad del trabajo o; en el grado de complementariedad intersectorial o articulación productiva en la estructura económica (mayor diversificación productiva en los centros frente a la especialización de la periferia) o en los niveles promedio de ingreso real (con creciente disparidad entre los centros y la periferia).(Ramírez Cendrero, 2008a:46).

2.- Un análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo: Este tipo de economía genera una “insuficiencia dinámica del sistema económico”, confluyendo tres factores: **la escasa absorción productiva de la fuerza de trabajo, lo que crea subempleo y desempleo estructural, la insuficiente formación de capital, y en tercer lugar la concentración de la tierra que bloquea la mejora de los rendimientos, no genera excedentes ni insumos y perpetúa los bajos niveles de vida de la población rural, que así permanece excluida del mercado interno.**

Sumado a ello encontramos los obstáculos derivados de la estructura social, que mantiene y reproduce la estrechez del mercado interno las disfunciones institucionales asociadas a la debilidad del estado que restaría capacidad de decisión a los sujetos económicos. (Ramírez Cendrero, 2008a:47).

3.- El análisis de la evolución de los términos de intercambio: Los términos de intercambio han sido secularmente desfavorables para los países exportadores de productos básicos, pues carecían en general de una diversificación adecuada de su estructura sectorial que le permitiera absorber el exceso

de fuerza de trabajo, en contraposición con las economías centrales que absorbían la fuerza de trabajo, teniendo como consecuencia el incremento de los costos de la mercancía manufacturada, perjudicando a los países de la periferia. Por ello es que la CEPAL, propuso la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. (Ramírez Cendrero, 2008a:47).

4.- La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (desarrollo hacia dentro): Esta estrategia proponía una noción de desarrollo basada en el crecimiento con modernización cuyo camino sería la industrialización, la protección del mercado interno y de la actuación interventora y desarrollista del estado. (Ramírez Cendrero, 2008a:48).

Para encontrar recursos de inversión, los bancos centrales latinoamericanos se esforzaron en sobrevalorar las monedas, para abaratar sus importaciones de tecnología.

Esta estrategia funcionó relativamente durante los años sesenta y setenta, en la que se consiguió consolidar ciertos renglones industriales. Sin embargo la contracción de la demanda internacional de materias primas y el aumento de los tipos de interés desembocaron en la década de los ochenta en la crisis de la deuda externa, que exigió modificar el rumbo del desarrollo.

La mayor debilidad que se ve hoy en la teoría de la dependencia es que no llegó a formular una crítica al mito del desarrollo como proceso de acumulación y comulgó con la idea de que ésta era la manera de alcanzar el estadio óptimo.

5. La vertiente de izquierda neomarxista.-

Conviene aclarar que la escuela de la dependencia no fue el único movimiento que se opuso a las teorías ortodoxas del desarrollismo y la modernización. Se destacó también la corriente neomarxista estadounidense encabezada por Paul Baran y Paul Sweezy, seguida por Samir Amin, Dos Santos y Gunder-Frank: **para ellos el desarrollo de los países de la periferia solo puede alcanzarse al romper la dependencia estructural.** (Herreño Hernández, 2007c:39).

Esta, se centraba en el análisis de las implicancias del desarrollo capitalista a escala mundial, su impacto en el desarrollo de las fuerzas productivas y las implicancias en la generación de las condiciones objetivas (materiales) para la construcción del socialismo. (Ramírez Cendrero, J.M. 2008a:50). Y en particular en el análisis de las formas concretas adoptadas de articulación entre las estructuras capitalistas de producción de los países en desarrollo y de los países más desarrollados del sistema capitalista internacional, y de las formas concretas pre capitalistas de producción a las capitalistas de los primeros. (Ramírez Cendrero, 2008a:51).

Paul Baran, sostiene que ningún país periférico puede, en el marco de la economía mundial capitalista, romper con la dependencia que le impide desarrollarse de modo similar a los países industrializados; es la negación del desarrollo capitalista de la periferia, es el “desarrollo del subdesarrollo”, según los términos de Andre Gunder Frank (1929-2005). (Ramírez Cendrero, 2008a:51).

De ahí se desprende la necesidad de la superación del capitalismo como sistema económico y de la ruptura con la economía mundial del desarrollo desigual, impone la desconexión de la economía mundial como alternativa para la periferia para lograr un desarrollo popular, nacional y auto centrado, según los términos de Samir Amín, es decir orientado a la satisfacción de las necesidades de los sectores populares, lo que significa ignorara el sistema de precios derivado de los intercambios en el mercado capitalista mundial y establecer otro que permita una retribución creciente de los productores directos de lo contrario, la participación en la economía mundial sólo generaría la reproducción de las disparidades entre los centros y la periferia capitalista.(Ramírez Cendrero, 2008a:51).

6. El Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) - La institucionalización de la teoría de la dependencia.

La Asamblea General de la ONU convocada por el bloque de los No alineados, emite dos resoluciones la 3201 y la 3202 que constituyen la “Declaración relativa a la instauración de un nuevo orden económico internacional”, a la que se le agrega la resolución 3281 que proclama la “Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados”. Al año siguiente se estableció el plan de acción a través de la resolución 3363.

La declaración del NOEI criticó el injusto reparto de los beneficios del sistema capitalista, no al sistema en sí mismo. **Es decir, que su intención era asegurar la participación equitativa en el sistema de desarrollo de los países periféricos insertándolos en la senda del crecimiento continuo.** (Herreño Hernández, 2007c:37).

Sus reivindicaciones más importantes fueron:

- La valorización de los precios de las materias primas en los mercados internacionales.
- El reconocimiento de la soberanía de los países pobres sobre sus recursos naturales.
- El alivio y/o condonación de la deuda externa.
- La transferencia de tecnologías
- La cooperación para el desarrollo

- El respeto del principio de autodeterminación de las naciones.

El NOEI y su plan de acción fueron proclamaciones insulsas, sin ninguna efectividad y lo mismo ocurrió con la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

7. La institucionalización de la teoría de la dependencia

En 1964, y tras la irrupción del movimiento de los países del Tercer Mundo y el descontento con el régimen comercial regido por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, las Naciones Unidas tomaron las ideas de la escuela de la Dependencia¹¹ y crearon la UNCTAD: Conferencia sobre Comercio y Desarrollo, tiene por objeto la integración de los países en desarrollo en la economía mundial dentro de un marco propicio para el desarrollo. Se realiza la tarea a través de un foro de deliberaciones intergubernamentales que apunta a la creación de consensos en temas prioritarios para los países en desarrollo. El primer Secretario General de la UNCTAD, fue el economista argentino Raúl PREBISCH cuyas ideas tuvieron gran influencia en las estrategias y políticas de desarrollo económico y social en los países en desarrollo. (Herreño Hernández, 2007c:40).-

Dentro del mismo se trató de cambiar las reglas del GATT, que pretendían la liberalización completa de los mercados, e intentó imponer a teoría de la dependencia, que expresaba que entre los agentes comerciales en los mercados mundiales existía una ASIMETRÍA y proponía entonces establecer un NOEI que creara justicia y equidad en los intercambios comerciales, que intento cristalizar a través de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Intento fallido. (Herreño Hernández, 2007c:41).-

Las potencias reaccionaron negativamente, como era de suponer, y propusieron los acuerdos comerciales preferenciales, con el fin de debilitar los pactos autónomos de productores de materias primas (es decir los pactos que se hacían entre los países exportadores de materia prima).-

¹¹ Fundamentalmente se tomaron las ideas de Prebisch, que había establecido un modelo orientado a crear las condiciones necesarias para el desarrollo sobre la base de ciertos objetivos estratégicos: controlar la tasa de cambio monetario, poniendo mayor énfasis en políticas fiscales que en políticas monetarias; promover un papel más activo y eficiente del estado para señalar las senda desarrollo nacional; crear una plataforma de inversiones, con prioridad para el capital nacional; permitir la entrada de capitales externos a condición de que se financien las prioridades establecidas en los planes de desarrollo nacionales; promover una demanda interna más efectiva que cree mercados endógenos dinámicos que contribuyan a la industrialización; generar una mayor demanda interna incrementado los sueldos y salarios de los trabajadores; consolidar un sistema de seguro social de carácter estatal, que beneficie a sectores pobres y los integre a la economía en condiciones de competitividad; tener estrategias nacionales de desarrollo coherentes con el modelo sustitución de importaciones (desarrollo hacia adentro) y la protección de la producción interna a través de la imposición de cuotas y tarifas a los mercados externos.-

Otro gran efecto negativo para los países del movimiento tercermundista fue la creación, en 1994, de la Organización Mundial del Comercio y con ella dos nuevos acuerdos generales (que se añadían al de aranceles y comercio del GATT): el Acuerdo general sobre comercio de derechos de propiedad intelectual (ADPIC) y el Acuerdo general sobre comercio de servicios (AGCS). Con esto se siguió profundizando la eliminación de los pactos y convenios que mantenían estables los precios y los mercados de materias primas. (Herreño Hernández, 2007c:41).

Para finalizar, el neoliberalismo tiene como criterio básico de comparación, el crecimiento económico, y lo hace entre las diferentes estrategias de industrialización (a partir de aspectos como la competencia, la eficiencia o la escala de producción), retornando así el papel estelar que tuvo el crecimiento económico, como objetivo de las políticas de desarrollo.

Así las políticas económicas neoliberales van a ser no políticas de desarrollo sino políticas de ajuste y estabilización, orientadas a la liberalización y reestructuración económica (desregulación, apertura, privatización), que garantizaran un crecimiento económico saneado y sin desequilibrios macroeconómicos. El crecimiento económico sin desequilibrios macroeconómicos, sin más objetivos que pudieran ser incorporados en una definición amplia de desarrollo, será el objetivo supremo a cuya consecución se sacrificarán otros objetivos tan cardinales del desarrollo como las condiciones de vida, la satisfacción de necesidades básicas o la articulación productiva. (Ramírez Cendrero, 2008a:64).

Se confió en la capacidad de crecimiento económico para superar el subdesarrollo y generar una mejora del bienestar de toda la población, contrariamente se era testigo de que los medios activados (la acumulación de capital a través de la industrialización) se habían mostrado incapaces para garantizar los fines del desarrollo y difícilmente podría aceptarse como un proceso de desarrollo un escenario de aumento de la pobreza, el desempleo o la desigualdad aunque se hubieran logrado avances en la medición per cápita, renta por habitante. (Ramírez Cendrero, 2008a:68)

Aquí se produce un giro en el tratamiento de la problemática del desarrollo y los esfuerzos por conceptualarlo y se comienza a analizar el desarrollo desde las condiciones concretas de vida de personas concretas e identificadas, con un enfoque amplio y abarcativo, poniendo énfasis en las condiciones de vida como la alimentación, la vestimenta, el alojamiento o la educación. (Ramírez Cendrero, J.M. 2008a:69). Se abandonarán paulatinamente los esfuerzos por comprender el funcionamiento de los mecanismos generadores del subdesarrollo (su génesis, su dinámica de reproducción) a favor del análisis y tratamiento de las personas que padecen sus efectos, cada vez más observados y cada vez más medidos. Siendo éste el principio de lo que se conoce como “desarrollo humano”. (Ramírez Cendrero, 2008a:70).

8. Las propuestas de la ONU: desarrollo sostenible y enfoque de desarrollo humano: la propuesta de Amartya K. Sen.

Desarrollo sostenible: Se entiende por **desarrollo sostenible** aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para que resuelvan sus propias necesidades (Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Informe Brundtland. Nuestro futuro en común. 1987). Al incorporar los derechos de las generaciones por venir (solidaridad intergeneracional), se acepta que los patrones de producción y de consumo en el presente deben de tener límites. (Herreño Hernández, 2007c:42).

La generalización del término desarrollo sostenible ha creado una debilidad e imprecisión conceptual, pues puede llegar a usarse para definir como sostenibles políticas y prácticas que no responden a la orientación acogida por la ONU y por organizaciones ambientalistas

La definición más superficial, ortodoxa y limitante de “desarrollo sostenible” es la siguiente: crecimiento económico constante en el tiempo. Otra noción de este concepto asocia lo sostenible con la conservación ambiental, de manera que también esta visión es reduccionista. El conservacionismo suele limitarse a impulsar una política localizada y de aislamiento de determinadas áreas biogeográficas o que producen los patrones de consumo: la contaminación, la sobreexplotación de los recursos naturales, etcétera. Es decir, sin establecer las relaciones entre el deterioro del medioambiente y los problemas sociales que generan la pobreza, la exclusión. Por ello, en esa concepción no interesa la participación social en la toma de decisiones, el control y la gestión de proyectos. (Herreño Hernández, 2007c:42).

Para evitar estos equívocos conceptuales, algunos estudiosos del tema han **optado por hablar de desarrollo sustentable**, para identificar aquellas cosas que se necesitan para preservar la vida en un sentido integral. **El concepto de sustentabilidad se refiere a la interrelación de tres elementos:**

- 1.- La sustentabilidad ambiental, que señala la necesidad de considerar los impactos del desarrollo sobre los ecosistemas, en procura de evitar la destrucción irreversible de su capacidad de renovación y auto conservación.
- 2.- La sostenibilidad social, que rescata estilos de desarrollo que no perpetúen ni profundicen la pobreza ni la exclusión, sino que, por el contrario, coadyuven al logro de la justicia social; implica igualmente la participación social en la toma de decisiones sobre los procesos de desarrollo.
- 3.- La sostenibilidad económica, entendida como un crecimiento económico que respete los límites ambientales y contribuya al desarrollo humano. (Herreño Hernández, A. L. 2007c:42).

En síntesis, el concepto de desarrollo sostenible derivado del Informe Brundtland y acogido por diferentes agencias de la ONU no cuestiona el paradigma occidental del desarrollo como crecimiento, sino que busca orientarlo hacia fines sociales. Se diferencia entre tipos de crecimiento económico, unos inclusivos y otros excluyentes, unos destructivos y otros respetuosos de los ecosistemas. (Herreño Hernández, 2007c:43).

9. La Comisión del Sur y el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo: el paradigma del desarrollo humano. Aportes de Amartya Sen.

Esta concepción se funda en el respeto del ser humano y en las libertades que éste tiene para realizar las actividades que considere valiosas para su proyecto de vida, y se basa en dos presupuestos: 1) La perspectiva de las necesidades humanas y 2) los aportes de Amartya Sen sobre las capacidades y las libertades de las personas en cuanto a fundamentos del progreso y el desarrollo. (Herreño Hernández, 2007c:43).

El PNUD se comprometió con este paradigma para trascender y superar la visión de los índices PIB e ingreso per cápita para la superación de la pobreza, y propuso el Indicador de Desarrollo Humano, que revisa las oportunidades de que disponen las personas en la sociedad para su desarrollo. (Herreño Hernández, 2007c:43).

Podemos encontrar antecedentes en la propuesta realizada por la Comisión del Sur en el informe Desafío para el Sur, allí se proponía entender al desarrollo como un proceso que permite a los seres humanos utilizar su potencial, adquirir confianza en sí mismos, y llevar una vida de dignidad y realización. Es un proceso que libra a la gente del temor a las carencias y a la explotación. Es una evolución que trae consigo la desaparición de la opresión política, económica y social. Gracias al desarrollo la independencia en el terreno político adquiere su verdadero significado. (Ramírez Cendrero, 2008b:80).

Con los antecedentes de las necesidades básicas y la idea del ajuste con rostro humano el PNUD encargó al paquistaní Mahbub ul-Had para que relanzara el debate sobre el desarrollo, culminando esta tarea en la adopción del concepto de desarrollo humano por el PNUD y con la publicación del índice de desarrollo humano a partir de 1990, en el cual se desarrollaba el concepto y se proponía como hacerlo operativo. Se fue elaborando así un análisis centrado en el individuo, en la persona individual como sujeto y destino del desarrollo y en su entorno más inmediato. De esta manera el PNUD hablara del desarrollo humano como “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y disfrute de un nivel de vida decente”, aclarando que el ingreso no es

un fin en sí mismo sino un medio mediante el que pueden incrementarse las oportunidades del ser humano. (Ramírez Cendrero, 2008b:83).

La ampliación de las capacidades humanas (entendidas como conjunto de opciones u oportunidades de que dispone una persona) será el eje del nuevo enfoque y lo que le aleje de sus antecedentes como el enfoque de las necesidades básicas, centrado en la provisión de bienes y servicios a los grupos más desfavorecidos, frente a la provisión el PNUD propondrá la ampliación de las oportunidades de los individuos, esto es, su capacidad para elegir, para optar que resalta la idea de desarrollo humano. Ese será uno de los aspectos sobre los que más incidirá Sen al entender la importancia de los seres humanos en el proceso de desarrollo como sujetos decisivos, protagonistas y destinatarios, mucho más que meros instrumentos. (Ramírez Cendrero, 2008b:84).

A partir de la definición de desarrollo humano, el PNUD plantea la que quizá sea su mayor contribución, al desplazar el producto nacional como principal indicador del nivel de desarrollo. En efecto el PNUD va a proponer medir el grado de desarrollo humano a partir de un nuevo indicador, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), compuesto a partir de cuatro indicadores agrupados en tres componentes: una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer; los conocimientos, medidos por la tasa de alfabetización de adultos (ponderada dos tercios) y la combinación de la matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria (ponderada un tercio); y por último, un nivel de vida decente, medido por el PIB per cápita expresado en dólares de EEUU y reajustado según el poder adquisitivo.(Ramírez Cendrero, 2008b:85).

Se conformara un paradigma de desarrollo humano, en el que recalaran autores como Sen, Jolly, Stewart, Streeten, incómodos con los referentes teóricos tradicionales y que aportaron enfoques innovadores al paradigma del desarrollo humano. (Ramírez Cendrero, 2008b:88).

Luego se pregunta Ramírez Cendrero cuál es la diferencia entre el concepto propuesto por la Comisión del Sur y el PNUD, y concluye que la Comisión del Sur propone un concepto colectivo de desarrollo, esto es, el desarrollo como proceso solo concebible desde el conjunto y para el conjunto de la sociedad; en cambio el PNUD plantea el carácter individual del desarrollo humano al expresar que es proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos. (Ramírez Cendrero, 2008b:90).

Los aportes de Sen: Amartya Sen entiende que el desarrollo es un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutan los individuos, compartiendo la visión del PNUD. (Sen, 2000:19).

El hecho de que centremos la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del producto bruto nacional, sin

quitar el papel importante que ocupa el crecimiento económico para la expansión de las libertades, Sen expresa claramente que las libertades dependen de otros determinantes como las instituciones sociales y económicas, como los derechos políticos y humanos y concluye que la concepción del desarrollo como un proceso de expansión de libertades fundamentales lleva a centrar la atención en los fines por los que cobra importancia el desarrollo y no solo en algunos de los medios que desempeñan, entre otras cosas, un destacado papel en el proceso. (Sen, 2000:19).

Y que exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los estados represivos. A pesar de que la opulencia mundial ha experimentado un aumento sin precedentes, el mundo contemporáneo niega libertades básicas a un inmenso número de personas, quizá incluso a la mayoría (Sen, 2000:20).

Expresa que la libertad es fundamental por dos razones:

1. La razón de la evaluación: el progreso ha de evaluarse principalmente en función al aumento que hayan experimentado o no las libertades de los individuos y
2. Las razones de la eficacia: el desarrollo depende totalmente de la libre agencia de los individuos. (Sen, 2000:20).

La libre agencia no solo es parte constitutiva del desarrollo sino que también contribuye a fortalecer otros tipos de libre agencia. Lo que pueden conseguir positivamente los individuos depende de las oportunidades económicas, las libertades políticas, las fuerzas sociales y las posibilidades que brinda la salud, la educación básica y el fomento y el cultivo de las iniciativas. (Sen, 2000:21).

Sen le presta atención a la expansión de las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que valoran y que tienen razones para valorar. Continúa expresando que el éxito de una sociedad ha de evaluarse en función de las libertades individuales fundamentales de que disfrutan sus miembros. Es decir tener más libertad para hacer las cosas que tenemos razones para valorar, es importante para la libertad total de la persona y para aumentar las oportunidades de la persona para obtener resultados valiosos. Y es un importante determinante de la iniciativa individual y de la eficacia social. El aumento de la libertad mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos, así como para influir en el mundo, y estos temas son fundamentales para el proceso de desarrollo. Y por ello es trascendental el aspecto de la agencia del individuo para el enfoque del desarrollo como libertad, entiende como agente a la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos. (Sen, 2000:35).

En este enfoque, se considera que la expansión de la libertad es 1) el fin primordial y 2) el medio principal del desarrollo. Podemos llamarlos, respectivamente, “papel constitutivo” y “papel instrumental” de la libertad en el desarrollo.

El papel constitutivo de la libertad está relacionado con la importancia de las libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana. Entre las libertades fundamentales se encuentran algunas capacidades elementales como, por ejemplo, poder evitar privaciones como la inanición, la desnutrición, la morbilidad evitable y la mortalidad prematura. Desde esta perspectiva constitutiva el desarrollo implica la expansión de esta y otras libertades básicas. (Sen, 2000:55).

Entonces, siendo que la libertad es el fin principal del desarrollo; aumentar la libertad por la libertad misma, hace que ésta se convierta en el papel constitutivo del desarrollo. (Edo, 2002:22).

El papel instrumental de la libertad se refiere a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades a expandir la libertad del hombre en general y, por lo tanto a fomentar el desarrollo. (Sen, 2000:56). La eficacia de la libertad como instrumento reside en el hecho de que los diferentes tipos de libertad están interrelacionados, y un tipo de libertad puede contribuir extraordinariamente a aumentar otros. Los dos papeles están, pues ligados por conexiones empíricas, que relacionan un tipo con otros. (Sen, 2000:57).

Sen identifica cinco tipos distintos de libertad que contribuyen directa o indirectamente a la libertad general que tienen los individuos para vivir como les gustaría. (Sen, 2000:57).

Estas son 1) *las libertades políticas*, 2) *los servicios económicos*, 3) *las oportunidades sociales*, 4) *las garantías de transparencia* y 5) *la seguridad protectora*. (Sen, 2000:57).

1.- Las libertades políticas: concebidas en un sentido amplio (incluidos los llamados derechos humanos), se refieren a las oportunidades que tienen los individuos para decidir quién los debe gobernar y con qué principios, y comprenden también la posibilidad de investigar y criticar a las autoridades, la libertad de expresión política y de prensa sin censura, la libertad para elegir entre diferentes partidos políticos. (Sen, 2000:58).

2.- Los servicios económicos: se refieren a la oportunidad de los individuos a utilizar los recursos económicos para consumir, producir o realizar intercambios. Los derechos económicos que tiene una persona dependen de los recursos que posea o a los que tenga acceso, así como de las condiciones de intercambio, como los precios relativos y el funcionamiento de los mercados. La existencia de recursos financieros y el acceso a estos recursos pueden influir de una manera crucial en los derechos económicos que puedan conseguir en la práctica los agentes económicos, que abarcan todo el espectro

y van desde las grandes empresas hasta los pequeños establecimientos que funcionan a base de créditos. (Sen, 2000:58).

3.- Las oportunidades sociales, se refieren a los sistemas de educación, sanidad que tiene la sociedad y que influyen en la libertad fundamental del individuo para vivir mejor. Estos servicios son importantes no sólo para la vida privada, sino también para participar más eficazmente en las actividades económicas y políticas. (Sen, 2000:58).

4.- Las garantías de transparencia. Se refieren a la necesidad de franqueza que pueden esperar los individuos: la libertad para interrelacionarse con la garantía de divulgación de información y de claridad. Cuando se viola seriamente esa confianza, la falta de franqueza puede afectar de manera negativa a la vida de muchas personas, tanto a las afectadas directamente como a terceras partes. (Sen, 2000:59).

5.- La seguridad protectora es necesaria para proporcionar una red de protección social que impida que la población afectada caiga en la mayor de las miserias, y en algunos casos, incluso en la inanición y la muerte. El aspecto de la seguridad protectora comprende mecanismos institucionales fijos como las prestaciones por desempleo y las ayudas económicas fijadas por la ley para los indigentes, así como mecanismos ad hoc como ayudas para aliviar las hambrunas o empleo público de emergencia para proporcionar unos ingresos a los pobres. (Sen, 2000:59).

Todas ellas confluyen, colaboran y se interconectan para aumentar las capacidades de las personas para que puedan decidir la vida que uno valora y quiere llevar

Asimismo, Sen reconoce la importancia del **crecimiento económico**, como un medio para expandir las libertades, poniendo su concepción en los fines por los que el desarrollo cobra importancia. (Edo, 2002:23).

Recuerda que **la importancia de la riqueza, yace no en sí misma, sino en las cosas que podemos hacer con ella (se basa en la Ética a Nicomaco, de Aristóteles)**. (Sen, 2000:30).

Sen no define al desarrollo en base a la renta (tal como lo hace la EBT) sino por la capacidad que tienen las personas de transformar esa renta en aquello que ellas consideran necesario para llevar la vida que quieren llevar. El desarrollo se basa en la libertad justamente porque esta permite a los individuos aumentar las capacidades que les permitan vivir de la forma en que quieran vivir, lo cual es, según Sen, el objetivo de alcanzar un mayor desarrollo. (Edo, 2002:21).

Esta forma de redefinir el desarrollo en términos de capacidades afecta la forma en que se concibe a la pobreza¹², ya que al índice de renta se le agrega también la incapacidad de transformar esa renta en aquello que cada persona considera necesario para vivir. (Edo, 2002:22).

El uso que podemos dar a un determinado nivel de rentas depende de algunas circunstancias. Por eso Sen considera que, el supuesto económico de que una misma función de demanda otorga un mismo nivel de utilidad, no se corresponde con la realidad. El autor identifica al menos cinco fuentes de diferencias entre nuestra renta real y las ventajas (el bienestar y la libertad) que obtenemos de ellas, diferenciándose también del ENB¹³. (Edo, 2002:22).

Estas son:

1) Heterogeneidad personal: las personas tienen características físicas diferentes de acuerdo a la edad, el sexo, la propensión a enfermarse, etc. La compensación necesaria para contrarrestar las desventajas varía, y además algunas de desventajas no pueden ser compensadas con una transferencia de renta.

2) Diversidad relacionada con el medio ambiente: el clima, por ejemplo, puede influir en lo que obtiene una persona de un determinado nivel de renta.

¹² El Instituto Interamericano de Derechos Humanos definió a la pobreza como: un fenómeno multidimensional gestado por estructuras de poder que reproducen estratificación social y una visión excluyente que discrimina a vastos sectores del continente, como a las mujeres, los pueblos indígenas y a las afrodescendientes. (IIDH, “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano”, San José de Costa Rica 22/10/2007).

¹³ Este enfoque fue iniciado por Paul Streeten, Frances Stewart y MahbubulHaq en los años 70 y 80. Esta visión cambia el foco de la atención trasladándolo a la importancia del tipo de vida que las personas pueden llevar. Por lo tanto, el ENB rechaza aquellas teorías del bienestar que definen el desarrollo en relación al crecimiento económico. Según ellos, el mismo lleva al desarrollo en la medida en que logra satisfacer ciertas necesidades humanas básicas. Sen considera que este enfoque también ha caído en un error, pues ha reemplazado la necesidad humana de alimentación por un énfasis en el alimento necesitado. Por lo tanto las necesidades fundamentales son traducidas dentro de este enfoque a una cierta cantidad necesaria de: alimento, agua, camas de hospital, etc., Sen encuentra en esto un gran problema por la gran cantidad de variaciones interpersonales que pueden convertir estas necesidades en habilidades. (“...is a mistake...because of the enormity of interpersonal variations in converting commodities in to capabilities”). Otro cuestionamiento que Sen le hace a la ENB es que el mismo plantea que las necesidades básicas se resuelven otorgando una cantidad de bienes y servicios a un individuo aislado. Sin embargo, ese individuo no puede ser considerado en forma aislada, sino en medio de un entorno social que determina cuáles son esas necesidades y en qué medida deben ser satisfechas. Por lo tanto, el enfoque debe ser considerado dentro de cada una de las sociedades en una forma distinta. Establece que el ENB parece quedarse solamente en una satisfacción mínima de las necesidades. Esto genera que quede restringido a la evaluación de ciertos individuos muy desfavorecidos y ciertos países muy pobres: no se podría analizar una situación de relativa privación. Sin embargo el desarrollo no se mide en términos absolutos, y además es gradual; a su vez el desarrollo no termina una vez que las necesidades mínimas han sido cubiertas, y este enfoque podría implicar eso. La última crítica se relaciona con la pasividad implícita en el ENB. Las personas solamente esperan que sus necesidades básicas sean satisfechas. Sen concede que esto puede aplicarse en el caso de los niños, los ancianos y los enfermos, pero no en los jóvenes y adultos saludables. Por otro lado este enfoque se limita a necesidades materiales y biológicas, en definitiva, de supervivencia; quedando afuera cosas muy valiosas como la autoestima, la capacidad de elección, la autonomía, etc.

3) Diferencias de clima social: se trata de las condiciones sociales, incluidos los sistemas de enseñanza pública, el nivel de delincuencia, violencia, epidemiología y contaminación.

4) Diferencias entre las perspectivas relacionales: los bienes que exigen las costumbres de un lugar, pueden variar de un lugar a otro. Por ejemplo para poder “aparecer en público sin sonrojarse” puede ser necesario vestir mejor consumir otros bienes visibles en las sociedades más ricas que en las más pobres (como dijo Adam Smith hace más de doscientos años).

5) Distribución dentro de las familias: de las reglas de distribución que se utilicen dentro de la familia pueden depender los logros y las dificultades económicas de sus miembros.

Las bajas rentas pueden reducir las libertades, pero inversamente, una mejora en las libertades puede contribuir a obtener una renta más alta. De este modo se comprende mejor la naturaleza y las causas de la pobreza. (Edo, 2002:22).

Sen, desde su enfoque, analiza el concepto de igualdad, concluyendo que cuando aquí se habla de igualdad, se debe entender que se trata de la “**igualdad de capacidad básica**”, es decir que las personas deben poder acceder a una renta, decidiendo que destino darle a esa renta. Logra de esta manera desplazar la atención otorgada a los bienes (bienes materiales, de servicios, etc.) a los que una persona puede acceder, hacia lo que los bienes suponen para los seres humanos. (Edo, 2002:23).

Estos conceptos traen como consecuencia que la persona sea tratada **como agente** y no como **paciente** del desarrollo: transformando su presencia social y asumiendo una actitud de compromiso y participación política a través del **debate** sobre la creación de los planes de desarrollo, constituyéndose de ésta manera en una parte fundamental del ejercicio de la **democracia** y de la elección social responsable. (Edo, 2002:23).

El debate público y la participación social son, pues fundamentales para la elaboración de la política económica y social en un sistema democrático. **En un enfoque basado en la libertad, la libertad de participación no puede ser sino fundamental en el análisis de la política económica y social.** (Edo, 2002:24).

Sen sostiene que un enfoque como el que él sugiere basado en las libertades de los individuos, la agencia y el debate, difícilmente podría realizarse sin un régimen democrático, sostiene que **la democracia** es un valor universal. . (Edo, 2002:24).

Existen dos fuertes críticas a éste concepto de “democracia como valor universal”: la crítica económica y la crítica cultural. La primera se basa en la idea de que los derechos económicos anteceden a los políticos, dado que, los derechos políticos no le sirven a quien no tiene que comer. Esto muchas veces se traduce en la idea de que es mejor sacrificar ciertas libertades políticas y

sociales para lograr un mayor aumento de la productividad económica. La segunda desafía la idea de que la democracia pueda considerarse un valor universal. (Edo, 2002:24).

a) Derechos Económicos vs. Derechos políticos: esta dicotomía ha sido planteada en la Conferencia de sobre Derechos Humanos llevada a cabo en Viena en 1993, siendo Sen de la postura que, las libertades políticas son fundamentales debido a: 1) su importancia directa en la vida humana relacionada con las capacidades básicas (incluida la de la participación política y social), en este punto se destaca el papel constitutivo de la libertad política en el desarrollo; 2) su papel instrumental en la mejora de las posibilidades de los individuos para expresar y defender sus demandas de atención política (incluidas sus exigencias de que se satisfagan sus necesidades económicas); 3) Su papel constructivo en la conceptualización de las necesidades; 4) Su papel protector frente a las pretensiones autoritarias (el ejemplo más claro es la ausencia de hambrunas en los países democráticos).

Al considerar las libertades políticas como fundamentales en sí mismas, nunca se deberá “sacrificarlas” en función de otro objetivo. Ellas mismas son el objetivo buscado. (Edo, 2002:25).

b) Argumento cultural: muchos sostienen que esta valoración de las libertades políticas y de la democracia como valor universal es típica de la cultura oriental, y que intentar cambiar estas prioridades implica necesariamente, una imposición de occidente sobre oriente. Sin embargo, las voces que más se escuchan son la de los gobiernos autoritarios de oriente, dejando de lado las voces marginadas y disidentes. No olvidemos que el “oriente” alberga al 60% de la población mundial, por lo tanto la heterogeneidad es amplia, además de las diferentes religiones que allí se desarrollan, por ende es un error mantener esta “imagen popular” según la cual, la tradición oriental valora la autoridad por sobre la libertad política. Además, manifiesta Sen, que las culturas no son impermeables ni hostiles entre ellas, asegura que se tiende a subestimar nuestra capacidad de interrelacionarnos. (Edo, 2002:26).

En el artículo **¿De qué se trata el desarrollo?** Sen analiza lo acontecido en China e India, en cuanto al control de natalidad. En primer lugar, en la India, se analizó las causas de la disminución de la fertilidad y se llegó a la conclusión de que “las disminuciones de fertilidad en las provincias de Kerala, Tamil Nadu y Pradesh Huachal de la India están relacionadas claramente con mayor capacidad de decisión de las mujeres, que a su vez se relaciona con la rápida promoción de la educación en las mujeres y otras influencias en el estatus y participación de las mujeres jóvenes. Otro ejemplo interesante es Bangladesh, donde una rápida reducción en las tasas de fertilidad pareció estar asociada con la expansión de las oportunidades de planeación familiar, mayor inclusión de las mujeres en la actividad económica y una mayor discusión pública sobre la necesidad de cambiar el patrón existente de disparidades de género. Todas estas influencias, incluyendo el papel de instituciones de planificación, ayudan a las mujeres jóvenes a adquirir una mayor libertad productiva, y contribuye el

ascenso social de la mujer. La expansión del papel de la mujer en la sociedad de Bangladesh ha sido ampliamente reconocida. La tasa de fertilidad disminuyó de 6.1 a 3.4 en una década y media (entre 1980 y 1996) y continua bajando fuertemente, a principios del año 2000 estaba un poco por encima de 3 niños por pareja”. (Sen, 2002:514).

Afirmando, Sen, por último que: “Todo esto ha ocurrido sin ninguna medida coercitiva, y sólo mediante mayor libertad social, especialmente sobre las mujeres”. (Sen, 2002:515).

En segundo lugar, en China, en cambio, se aplicaron políticas represivas (la política de un niño por familia), con el objeto de que baje drásticamente la natalidad, ocasionando esta política efectos adversos tales como el abandono de niñas ante la preferencia de criar niños.(Sen, 2002:515).

En conclusión, Sen afirma que: “...tanto la efectividad como aspectos humanitarios son argumentos para hacer la disminución en las tasas de fertilidad se base en más y no en menos libertades”. (Sen, 2002:515).

También se analiza, en esta postura, el papel del **mercado, que es entendido como uno de los mecanismos de distribución de recursos más eficientes**, además de ser uno de los medios para lograr el desarrollo como libertad. Se retoma la idea de que, el mecanismo de mercado se basa primordialmente en la libertad básica de intercambiar bienes (más allá de la contribución de esto al aumento de la renta). Recuperando así, la visión del mercado de Adam Smith, para quien “la libertad para realizar intercambios y transacciones constituye en sí misma una parte de las libertades básicas que los individuos tienen razones para valorar”. La virtud del sistema de mercado no es sólo su capacidad para generar resultados finales más eficientes, sino que además de hacerlo deberá conseguirlos a través de un proceso que permita a los individuos ejercer su libertad. (Edo, 2002:27).

En conclusión, Sen valora el mecanismo de mercado, pero solamente a partir del reconocimiento de la importancia de la libertad para intercambiar. Esa libertad contribuye por sí misma al desarrollo, más allá de su contribución al crecimiento¹⁴. (Edo, 2002:28).

La visión del desarrollo como libertad valora la capacidad (libertad fundamental) de los individuos para vivir la vida que tienen razones para valorar y para aumentar las opciones reales entre las que pueden elegir. (Edo, 2002:30).

¹⁴Sen considera que es necesario equilibrar el papel del estado -y de otras instituciones políticas y sociales- con el uso de los mercados (...) Es necesario adoptar un modelo global de desarrollo. Este modelo implica rechazar las visiones compartimentadas del proceso de desarrollo. La búsqueda de una única solución multiuso (como abrir los mercados o fijar los precios correctos)... debería ser reemplazado por un enfoque integrado y pluralista con el fin de avanzar simultáneamente en los distintos frentes, incluidas las diferentes instituciones que se refuerzan mutuamente. “Los trascendentales poderes del mecanismo del mercado han de complementarse con la creación de oportunidades sociales básicas para conseguir la equidad y la justicia social”.-

Señala Sen el gran valor **de la agencia de las mujeres** en el cambio social y afirma que las variables como ganar una renta independiente, encontrar trabajo fuera del hogar, tener derechos de propiedad y saber leer y escribir y tener un nivel de educación que les permitan participar en las decisiones que se toman tanto en el seno de la familia como fuera de ella, contribuyen positivamente a aumentar su independencia y su poder; siendo una de las mayores consecuencias la corrección de las iniquidades de los mecanismos de reparto dentro de la familia y la baja en las tasas de fecundidad, la alfabetización de las mujeres influye directamente en la mortalidad infantil, en la supervivencia de niños menores de 5 años y en la disminución de la desventaja femenina en la supervivencia de las niñas.(Edo, 2002:31).

En consecuencia, en este enfoque, el objetivo del desarrollo no consiste en aumentar los bienes y riquezas, sino en ampliar las oportunidades de las personas a través del incremento de sus capacidades, de manera que puedan hacer más cosas: vivir una vida más larga, eludir enfermedades evitables, poder alimentarse, poder trabajar, tener acceso a los conocimientos, tener experiencias gratificantes, etcétera. Por esta razón el enfoque del desarrollo humano prioriza la inversión en las personas (educación, salud, alimentación, protección de la familia, etcétera). (Herreño Hernández, 2007c:43).

10. El endodesarrollo (desarrollo endógeno) y el desarrollo local.

Desde la perspectiva del desarrollo endógeno, el desarrollo es un asunto de ejercicio de la autonomía de cada sociedad. Esta es la que debe definir soberanamente sus valores y la visión de su futuro. (Herreño Hernández, 2007c:46).-

Este enfoque destaca ante todo los rasgos y valores territoriales, de identidad, diversidad y flexibilidad que tradicionalmente han caracterizado las formas organizativas y productivas locales, propias de un determinado territorio, convirtiendo así al territorio en sujeto activo de transformación frente a su concepción como mero de soporte de los recursos y de las actividades económicas que tradicionalmente le había asignado la economía del desarrollo. (Ramírez Cendrero, 2008b:98).

Gioacchino Garafoli entiende al desarrollo endógeno como “la capacidad para transformar el sistema socio económico, la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. **Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local**”. (Ramírez Cendrero, 2008b:99).

La definición de endodesarrollo, se basa en la confianza que se tiene de que cada sociedad, sea en el plano nacional o local, puede definir, a partir en sus propias fortalezas y recursos (culturales y naturales), los modos de vida, la economía y la sociabilidad que mejor satisfagan sus necesidades y

expectativas. Se destaca el papel central que juegan la comunidad y las organizaciones de base en la participación de las decisiones sobre el desarrollo propio. Juegan un papel relevante aquí las nociones de territorio y de soberanía territorial, en cuanto a elementos fundamentales de cualquier estrategia de organización colectiva. (Herreño Hernández, 2007c:46).-

Esta visión sobre el desarrollo endógeno estimula la creatividad y confianza de las comunidades para utilizar de manera adecuada los factores de producción, esto es, emplearlos de tal manera que se disminuyen la vulnerabilidad y la dependencia colectivas en materia alimentaria y de cambios en los mercados. En las formas productivas endógenas se tienen prácticas limpias de agricultura (agroecología), se aplican tecnologías autóctonas o apropiadas de transformación y estrategias de autosostenibilidad que se conciben como fuerzas de resistencia al sistema capitalista. En este marco, se tiende además a la organización de sistemas autogestionarios, asociativos y cooperativos de producción y distribución no capitalistas de bienes y servicios, en espacios urbanos y rurales, en una perspectiva de economía social. (Herreño Hernández, 2007c:46).-

Ramírez Cendrero en “Economía para el Desarrollo, lecturas de una perspectiva crítica” establece que: “El **paradigma de desarrollo endógeno** presenta varias **dimensiones: una económica** (o desarrollo económico local) basada en la **constitución del sistema de producción local en red**, específico del territorio, y **otra social** a partir de los **sujetos que se integran y articulan en los ámbitos locales compartiendo pautas y normas** y **otra política orientada desde las instituciones locales**. Así al carácter multidimensional del desarrollo endógeno se le añade su vocación pragmática y operativa lo que implica un esfuerzo por comprender mejor la dinámica de la realidad económica local para obtener un mayor rendimiento en las actuaciones y cambios deseados para y desde la comunidad local”. (Ramírez Cendrero, 2008b:100).

11. Las propuestas postcapitalistas (impulsadas por los movimientos sociales): La Carta de Argel sobre los derechos de los pueblos. (Herreño Hernández, 2007c:44).

La Carta de Argel es una de las primeras manifestaciones de los movimientos sociales contra el desarrollo capitalista e imperialista y un documento que ha inspirado alternativas al mismo.¹⁵

En junio de 1976, un grupo de activistas, intelectuales y expertos independientes reunidos en Argel, firmaron la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos, que proclama los derechos inalienables e imprescriptibles de los pueblos, entre ellos:

¹⁵ La experiencia positiva de la OPEP en la defensa de los precios del petróleo y los procesos de descolonización estimularon a diversos movimientos sociales y a representantes de países no alineados a impulsar nuevas perspectivas de reorganización de la economía mundial y de desarrollo, a partir del principio de autodeterminación.-

- Derecho a la existencia y a la paz, a su territorio y a retornar allí en caso de expulsión; al respecto de la identidad e integridad nacional y cultural.
- Derecho a la autodeterminación política y económica, sin ninguna injerencia exterior.
- Derecho a liberarse de toda dominación colonial o extranjera directa o indirecta y de todos los regímenes racistas.
- Derecho a un régimen democrático que asegure el respeto efectivo de los derechos y de las libertades fundamentales para todos, sin discriminación.
- Derecho a poseer, usar y disponer exclusivamente sobre sus riquezas y sus recursos naturales, a recuperarlos si han sido expoliados y a cobrar las indemnizaciones, si han sido injustamente pagadas. (Herreño Hernández, 2007c:45).-
- Derecho a la participación del patrimonio común de la humanidad (progreso científico y técnico), a preservar sus riquezas artísticas, históricas y culturales.
- Derecho al respeto de los derechos de las minorías nacionales: a su identidad, tradiciones, lengua, territorio y a su patrimonio cultural; a participar en iguales condiciones en la vida pública.

La Carta de Argel ha sido un punto de referencia para la creación de algunos documentos posteriores, entre ellos, la Declaración sobre Derecho al Desarrollo de la ONU (1986), la Carta Africana de Derechos Humanos (1986) y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT (1989). Asimismo es una fuente de inspiración, para diversos movimientos de liberación nacional en el mundo. (Herreño Hernández, 2007c:46).-

12. El otro desarrollo: propuestas de la bio-social diversidad.

La concepción del “otro desarrollo” se sistematizó en el llamado relatorio de Uppsala producto de una reunión de nuevos movimientos sociales de los países pobres sobre el tema, efectuada en Suecia en 1975. Las propuestas incluidas allí son la expresión de posiciones inspiradas en el ecopacifismo, en las filosofías gandhiana, budista, islamista, indigenista y afrodescendiente. (Herreño Hernández, 2007c:46).-

De estas propuestas de Uppsala se ha derivado en las últimas décadas un conjunto de teorías sobre desarrollo alternativo y el anti desarrollo, que se denominaran, siguiendo a CETIM, posturas de la bio-

social-diversidad. **Estas tienen en común la defensa de todas aquellas formas de organización social de carácter multicultural que generan bienestar por fuera de las reglas del capitalismo y pueden incluso producir nuevos ordenes económicos y sociales sustitutivos de las lógicas del mercado. En esta orientación se incluyen las propuestas del endodesarrollo, el etnodesarrollo, del post desarrollo y del ecodesarrollo.** (Herreño Hernández, 2007c:46).

13. El Foro Social Mundial: el análisis contestatario de Porto Alegre y el anti desarrollo.

Desde la propuesta de la Comisión del Sur apenas si han surgido interpretaciones globales que se apoyaran en una denuncia de los fundamentos del funcionamiento del mercado mundial, recién a inicios del siglo XXI se elaboran ciertas propuestas de fuerte contenido contestatario con las visiones predominantes, que se han podido articular en los Foros Sociales Mundiales de Porto Alegre. (Ramírez Cendrero, 2008b:119).

Se puede señalar cuatro elementos definitorios que surgen de estos encuentros. En primer lugar se parte de un diagnóstico identificador de las responsabilidades de los países desarrollados en el carácter excluyente del funcionamiento de la economía mundial, con desigualdades crecientes y el sometimiento de partes, también crecientes, de la humanidad a condiciones de vida indignas. Así, se va a calificar de jerárquico y depredador al actual proceso de mundialización capitalista debido a dos factores: por una parte la acción de la deuda externa y el deterioro de los términos de intercambio sobre la posición relativa de las economías periféricas. Y por otro lado el surgimiento de estados privados sin fronteras, las empresas y grupos transnacionales con creciente poder supranacional en detrimento de estados y organismo internacionales.(Ramírez Cendrero, 2008b:120).

En segundo lugar, se retoma una visión negativa sobre los organismos económicos internacionales. En tercer lugar, se proponen medidas orientadas a crear cierto “estado de bienestar” a escala mundial, lo que incluye el establecimiento de una fiscalidad internacional (tasa Tobin sobre los movimientos especulativos de capital, supresión de los paraísos fiscales) y la aplicación de políticas compensatorias y sociales a escala mundial, a partir de la condonación de la deuda externa y de una cooperación internacional al desarrollo mucho más profunda y extensa que la vigente. Y por último, se plantea en definitiva una “nueva lógica” para el desarrollo, que incluye la propuesta de modelos autocentrados, esto es, que sitúen el eje del dinamismo económico en el mercado interno y las necesidades locales frente a los imperativos del mercado externo y la demanda mundial; va configurándose así una propuesta de desarrollo que coloca en primer término las necesidades reales de las poblaciones de los países subdesarrollados, a cuya satisfacción debe orientarse el potencial productivo de esos países. (Ramírez Cendrero, 2008b:121).

La edición 2011 del Foro se llevó a cabo en Dakar, capital de Senegal entre el 6 y el 11 de febrero de 2011. Entre el 24 y el 29 de enero de 2012 el Foro volvió a realizarse en Porto Alegre, Brasil. La duodécima edición del Foro Social Mundial tuvo lugar en Túnez entre el 26 y el 31 de marzo de 2013 bajo el lema de la primavera árabe: Dignidad.¹⁶

14. El pos desarrollo

Esta mirada nació a principios de los pasados años noventa, como oposición a la tendencia de construir teorías generales y paradigmáticas sobre el desarrollo y para cuestionar los razonamientos occidentalizantes presentes en ellas. De ahí que se diga que es una teoría posestructuralista. Usa un método de reconstrucción de los discursos hegemónicos sobre el desarrollo (modernización, crecimiento, escuela de la dependencia, etcétera) en su empeño por responder a la pregunta de cómo y con qué medios y procesos históricos esas teorías concibieron las nociones de “subdesarrollo” o “tercermundismo” para África, Asia y América Latina. (Herreño Hernández, 2007c:48).

Lo que se demuestra es que la noción de Tercer Mundo es un imaginario ideado en los pasados años cuarenta por los países industrializados. Ellos además consiguen rodearlo de un aparato institucional (banco Mundial, FMI, ONU etcétera), que lo convierte en una realidad social. La deconstrucción de este imaginario que ha expandido la idea unilateral del desarrollo como modernización o crecimiento económico, sirve para visualizar la exclusión de los conocimientos y prácticas tradicionales, las voces y las preocupaciones de aquellos a quienes paradójicamente las visiones dominantes han convertido en los destinatarios del desarrollo, es decir, los pobres de Asia, África y América Latina. (Herreño Hernández, 2007c:48).

El posdesarrollo no se refiere a un período histórico sino a un método para reconstruir el mito del desarrollo y poner en evidencia el creciente descontento que éste genera en muchas partes del mundo. El método persigue los siguientes objetivos:

- crear y legitimar diferentes discursos y representaciones que no están mediatizadas por la idea del desarrollo (ideologías, metáforas, lenguaje, premisas, etcétera).
- validar otras prácticas del saber y el hacer.
- multiplicar centros y agentes de producción de conocimientos alternos al desarrollo.
- potenciar las resistencias o adaptaciones que la gente hace a las intervenciones del desarrollo, especialmente aquellas que provienen de los movimientos sociales.

¹⁶http://es.wikipedia.org/wiki/Foro_Social_Mundial

En cuanto al concepto, el posdesarrollo alude a un nuevo tiempo y un nuevo espacio en los que el desarrollo no sería el principio organizador de la vida social. Dicho de otra manera, implica la conciencia de que la realidad puede definirse en otros términos y que las personas y grupos pueden actuar sobre la base de diferentes definiciones y referentes de progreso y bienestar. (Herreño Hernández, 2007c:48).-

Algunos autores de este paradigma (Rist, Sachs, Wolfgang) han propuesto que el problema no sería tanto la falta de desarrollo como el propio desarrollo que se ha generado en las últimas dos centurias en un conjunto de países, cuya propia naturaleza, capitalista y depredadora, le hace inviable e indeseable para el conjunto de la humanidad. (Ramírez Cendrero, 2008b:122).

En definitiva, la aproximación antidesarrollista vendría a considerar que las consecuencias depredadoras y asimétricas del desarrollo capitalista sería algo consustancial a la propia noción o aspiración, como su sustrato modernizador, a partir del cual se conciben la mayor parte de las sociedades como “atrasadas”. (Ramírez Cendrero, 2008b:123).

15. El ecodesarrollo

Fue el primer director del PNUMA, Maurice Strong quien planteara la idea del ecodesarrollo, la cual incorporará la idea de la racionalidad ecológica en los proyectos de desarrollo planteando la formulación de estrategias de desarrollo que respeten equilibradamente los recursos y el espacio. (Ramírez Cendrero, 2008b:103).

Según Ignacy Sachs el desarrollo no tendría un sentido universal, es decir no hay desarrollo como tal sino desarrollo de algo, de espacios territoriales, que tiene que atender una doble limitación; una interna, la satisfacción de las necesidades básicas y otra externa, dictada por el sistema ecológico y supervivencia de ahí la importancia de complementar cualquier estrategia de desarrollo con iniciativas formativas y participativas que destacaran los valores medioambientales y el contenido ecológico del desarrollo. Para Sachs sería necesario tener en cuenta siempre la necesidad de ayudar a las poblaciones a educarse para utilizar sus riquezas evitando la depredación y la destrucción de su medio en función de las dotaciones específicas de recursos de cada ecosistema. (Ramírez Cendrero, 2008b:104).

16. El etnodesarrollo

Esta postura pone el acento en la experiencia histórica y en los recursos reales y potenciales de la cultura para construir el futuro de la comunidad. Bonfil Batalla ha relacionado la perspectiva del etnodesarrollo con la teoría dinámica del control cultural, según la cual éste es: *La capacidad social de decisión sobre los recursos culturales, es decir, sobre todos aquellos componentes culturales que*

deben ponerse en juego para identificar las necesidades, los problemas y las aspiraciones de la propia sociedad, e intentar satisfacerlas, resolverlos y cumplirla. (Herreño Hernández, 2007c:46).

El etnodesarrollo surge como expresión de la cultura y se da como proceso de ampliación y de consolidación de ámbitos de la misma, es decir, de formas de vida colectiva, en las que existe un poder de decisión sobre los recursos propios y sobre los recursos ajenos que puedan apropiarse; esto a su vez supone la reducción de componentes extraños e impuestos por otras concepciones culturales, teniendo en cuenta que si esos vínculos de imposición se dan por la fuerza, el etnodesarrollo significa una correlación de poder favorable a las comunidades. (Herreño Hernández, 2007c:47).-

Para Bonfil Batalla las siguientes condiciones son necesarias para vivir experiencias de etnodesarrollo:

- el reconocimiento de los grupos étnicos como unidades políticas en el seno del Estado Nacional (multiculturalismo): esto implica respetar los derechos al territorio, a las lenguas, a las formas de gobierno y de justicia propia.
- la restitución y garantía del territorio para la toma de decisiones sustantivas dentro de él.
- el reconocimiento de la autogestión y de la autonomía política para adoptar las formas tradicionales de organización social que sean más significativas para las comunidades, en términos de su reproducción, resistencia y subsistencia. Lo tradicional no significa rechazar la innovación, pues en el ámbito de la cultura propia caben las prácticas de apropiación de usos, costumbres y técnicas foráneas.
- el uso y protección de los idiomas étnicos, lo que implica su oficialización como lenguas de la nación, que deben estimularse en la educación, la comunicación social y en todos los espacios de la vida cotidiana.
- el reconocimiento y la legitimación del derecho consuetudinario de las comunidades de autorregular las relaciones sociales en su seno. (Herreño Hernández, 2007c:47).

Capítulo3. Derecho humano al Desarrollo

En este capítulo expondré sobre los antecedentes y concepto del derecho al desarrollo, diferentes teorías y doctrinas en relación a su aplicación y obstáculos, así como su exigibilidad.

a) Concepto

En el artículo 1, punto 1) de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por la Asamblea General en su resolución N° 41/128 de fecha 4 de diciembre de 1986, se establece que: “1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. 2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización de derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos Internacionales de derechos humanos, al ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales”.(Ozden, 2007:8).

En el preámbulo define al desarrollo como “un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”. (Ozden, 2007:8).

En el artículo 8 se encuentra el contenido de este derecho al desarrollo que incluye: el derecho a la alimentación, el derecho a la salud, el derecho a la educación, a la vivienda, al empleo, la participación popular, el reparto equitativo de los beneficios, la eliminación de todas las injusticias sociales por medio de reformas económicas y sociales. (Ozden, 2007:9).

El derecho al desarrollo es un derecho inalienable (Art. 1) y todos los aspectos del derecho al desarrollo enunciados en la Declaración son indivisibles e interdependientes (Art. 9); puesto que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes (Art. 6). (Ozden, 2007:9).

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo constituye el único instrumento internacional que refleja, en forma condensada, el enfoque más ampliamente aceptado del contenido normativo de este derecho.

La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en junio de 1992, proclama el derecho al desarrollo en el principio N° 3: “el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”. (Gómez Isa, 2003:20).

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en junio de 1993 estableció en su párrafo 8 que: “la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente”, y amplió en el párrafo 10 que: “reafirma el derecho al desarrollo, según se proclama en la declaración sobre el derecho al desarrollo, como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales”. (Gómez Isa, 2003:20).

Luego la Conferencia del Cairo en 1994 sobre Población y Desarrollo se estableció que *el derecho al desarrollo es un derecho universal e inalienable y es parte integrante de los derechos humanos fundamentales, y la persona humana es el elemento central del desarrollo. Si bien el desarrollo facilita el goce de todos los derechos humanos no puede invocarse la falta de desarrollo para justificar la limitación de los derechos humanos internacionalmente reconocidos.* (Gómez Isa, 2003:21).

Finalmente la Cumbre sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995 ha señalado que es importante promover el *respeto universal, la observación y la protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos incluidos el derecho al desarrollo.* (Gómez Isa, 2003:22).

El Especialista Independiente para el derecho al desarrollo, profesor Arjun Sengupta, considera que el derecho al desarrollo es: “el derecho a un proceso de desarrollo en el que todos los derechos humanos y libertades fundamentales son realizados, y es visto como un arreglo social evolutivo y un orden internacional que facilita la realización de, y realiza de manera progresiva, todos esos derechos”. (Doz Costa, 2008:98).

b) Valor jurídico del derecho al desarrollo

Felipe Gómez Isa, manifiesta que uno de los problemas más relevantes en relación con el derecho al desarrollo es el que hace referencia a su valor jurídico, es decir, cual es el grado de normatividad jurídico-internacional que ha alcanzado el derecho al desarrollo considerado como un derecho humano, ya que puede condicionar y de hecho lo hace el ejercicio y la puesta en práctica de este derecho. (Gómez Isa, 2003:39).

Recuerda que la Carta Africana de los derechos humanos y de los pueblos, en el artículo 22 ha reconocido expresamente el derecho al desarrollo, y ha establecido que “todos los pueblos tendrán derecho a su desarrollo económico, social y cultural, con la debida consideración a su libertad e identidad y al usufructo igual del Patrimonio Común de la Humanidad”, es el único tratado internacional de ámbito universal lo ha reconocido. (Gómez Isa, F. 2003:40).- Y menciona tres posturas doctrinarias:

1. Para un sector doctrinal el derecho al desarrollo a pesar de no haber sido reconocido convencionalmente en forma expresa, se puede deducir de diferentes instrumentos internacionales de carácter convencional. Entre estos textos se encuentran la Carta de Naciones Unidas, los Pactos internacionales de derechos humanos complementados por toda una serie de resoluciones y declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Una opinión privilegiada en este sentido es la del que fue Secretario General de las Naciones Unidas, en 1979, Kurt Waldheim, para quien: “el análisis de las normas jurídicas realizado pone de relieve la existencia de un importantísimo conjunto de principios basados en la Carta de las Naciones Unidas y la Carta Internacional de los Derechos Humanos y reforzados por diversos Convenios, Declaraciones y resoluciones, que demuestran la existencia en el Derecho Internacional de un derecho humano al desarrollo”.(Gómez Isa, 2003:40). Menciona Gómez Isa en el texto en análisis Derecho al desarrollo: justicia y solidaridad al profesor Ángel Chueca para quien de todos estos instrumentos internacionales analizados al que se une en 1986 la Declaración sobre el derecho al desarrollo “ha de deducirse que la positivización del derecho al desarrollo no es un fenómeno emergente sino consolidado. Estamos ante un derecho formulado en términos jurídicos, regulado por el Derecho Internacional, la obligatoriedad jurídica de este derecho es además asumida (de un modos más o menos claro) por los Estados, las organizaciones internacionales e incluso muchos individuos”. (Gómez Isa, 2003:40).

2. Otro sector doctrinal, encabezado por el Dr. Juan Carlos Hitters y siendo la doctrina iusinternacionalista más extendida propone que el derecho al desarrollo está en proceso de positivación, en vías de adquisición de normatividad internacional; “el derecho al desarrollo está en vías de desarrollo” Hitters (sic). (Gómez Isa, 2003:41).

3. Una tercera postura propugna que el derecho al desarrollo además de no contar con ninguna base ni ética ni jurídica, supone un daño grave para la teoría de los derechos humanos, dado que contribuye a diluir y a difuminar las anteriores generaciones de derechos humanos. El poner el acento en los derechos humanos de la tercera generación supondría dejar de lado los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. (Gómez Isa, 2003:41).

4. Una última postura, expuesta por Fernanda Doz Costa, publicada en la revista Sur-Revista Internacional de derechos humanos, expresa que el derecho al desarrollo es un derecho humano en sí mismo pero también un derecho compuesto –derecho síntesis según Gómez Isa- constituido por otros derechos humanos que forman el núcleo de su contenido. Por ende “el derecho compuesto mejora, es decir, es realizado de manera creciente, si algunos derechos son mejorados, pero ningún derecho retrocede o se viola”. (Doz Costa, 2008:99).

Esta última característica del derecho al desarrollo es vista como la ventaja comparativa de reconocer a la pobreza como una violación de un derecho humano específico pero complejo. Ayuda a determinar

que el derecho al desarrollo se viola cuando alguno de los derechos compuestos ha retrocedido o se han deteriorado. Por último la obligación del titular del deber (que consiste en adoptar una política de desarrollo que realice progresivamente los derechos compuestos sin retroceder ninguno de ellos) es realizable de manera progresiva y es más claramente identificable. (Doz Costa, 2008:99).

En el mismo texto la autora menciona que Arjun Sengupta, experto internacional sobre el derecho al desarrollo, se ha mostrado a favor de considerar a la pobreza como una violación al derecho humano al desarrollo. Este derecho ha sido reconocido por la comunidad internacional en la Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al desarrollo de 1986 y en la Declaración de Viena de 1993, pero no ha sido codificado en un documento legalmente vinculante. Este es el derecho a un “proceso de desarrollo en que todos los derechos humanos y libertades fundamentales son realizados, y es visto como un arreglo social evolutivo y un orden internacional que facilita la realización de, y realiza de manera progresiva, todos esos derechos”. (Doz Costa, 2008:98).

Menciona que las dificultades respecto al alcance, contenido mínimo y naturaleza del derecho al desarrollo están muy discutidas y ese es su principal problema para exigir su cumplimiento. (Doz Costa, 2008:99).

c) Sujetos del derecho al desarrollo

Las divergencias en torno a la consideración del derecho al desarrollo son dos, una parte lo toma como un derecho individual y la otra como un derecho colectivo, sin embargo la opinión mayoritaria considera al derecho al desarrollo como un derecho humano con dos vertientes, una individual y otra colectiva. (Gómez Isa, 2003:41).

Puesto que, de acuerdo al profesor Gómez Isa, si el derecho al desarrollo es solo considerado como derecho de los pueblos que no tuviese en cuenta su vertiente de derecho individual no constituiría un verdadero desarrollo, mientras que por otro, un derecho al desarrollo concebido exclusivamente como un derecho individual supondría desconocer que los derechos humanos individuales son ilusorios en una estructura internacional que perpetua el subdesarrollo de los pueblos del tercer mundo. (Gómez Isa, 2003:42).

Para las potencias mundiales, sostenedoras del Consenso de Washington, Alemania y Estados Unidos “el derecho al desarrollo, en tanto que concepto amplio de derechos humanos, solo puede conferirse a seres humanos a título individual” –Alemania-, y “las referencias a los derechos humanos de los pueblos están en contradicción con el concepto adecuado de derechos humanos como derechos individuales” –Estados Unidos-. (Gómez Isa, 2003:42).

Finalmente la declaración sobre el derecho al desarrollo, haciéndose eco de la perspectiva que considera a este derecho como un derecho individual y colectivo a la vez, señala en su artículo 1 que “el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales y a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”.(Gómez Isa, 2003:42).

d) Elementos y contenido del derecho al desarrollo

El contenido básico del derecho al desarrollo apunta hacia una vinculación lo más estrecha posible entre desarrollo y derechos humanos, entre desarrollo y las necesidades básicas del ser humano, expresa Gómez Isa. En el fondo, la Declaración sobre el derecho al desarrollo trata de promocionar un “desarrollo con rostro humano”, un desarrollo con diferentes facetas: además de la económica, tradicional en los planteamientos sobre desarrollo, intenta integrar los aspectos sociales, culturales, ecológicos en todo proceso de desarrollo. Al derecho al desarrollo se lo considera un derecho síntesis, es decir es un derecho que integra el conjunto de los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como internacional. En el fondo el derecho al desarrollo pretende un reforzamiento y una profundización de la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos. El derecho al desarrollo viene a reconocer que no cabe un verdadero desarrollo sin la efectiva implementación de todos los derechos humanos. (Gómez Isa, 2003:43).

Es significativo al respecto que en la Declaración se cite expresamente las violaciones de derechos humanos como uno de los principales obstáculos a la realización del derecho al desarrollo. Es el artículo 6, en su párrafo 3° el que señala que “los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales”. (Gómez Isa, 2003:44).

"El derecho al desarrollo es la medida del respeto de todos los derechos humanos. Ése debería ser nuestro objetivo: una situación en que a todas las personas se les permita acrecentar al máximo sus posibilidades, y contribuir a la evolución de la sociedad en su conjunto," afirmó Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, 1997-2006.¹⁷

Es el derecho a la autodeterminación y a la soberanía de los pueblos sobre sus recursos y su futuro donde se encuentra en el corazón del derecho al desarrollo. La razón de ello reside en que los Estados, principales actores de la realización del derecho al desarrollo, no pueden dejar sus atribuciones en las manos “invisibles del mercado”; señala Melik Ozden, Director del Centro Europa-Tercer Mundo

¹⁷ Publicado en: <http://www.eluniversalqueretaro.mx/content/en-favor-de-corregidora-sustentable> (ultimo ingreso: 05/02/2016).

CETIM, en *El derecho al desarrollo. Situación actual de los debates en la ONU sobre la "aplicación" de la Declaración histórico adoptada sobre ese teme en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986*, publicado en la colección del Programa de derechos humanos del CETIM. (Ozden, 2007:11).

Felipe Gómez Isa en "El Derecho al Desarrollo: justicia y solidaridad", señala seis elementos que configuran el derecho al desarrollo, recordando que no existe un verdadero desarrollo sin la efectiva implementación de todos los derechos humanos.

1) **la persona humana es el sujeto central del desarrollo** y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo. Es decir no se puede conseguir, como muchas veces se ha pretendido, el desarrollo volviendo la espalda a las necesidades básicas de los individuos. Se trata de caminar hacia un desarrollo humano como el auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 1990, es decir aquel desarrollo que prioriza las necesidades básicas de las personas en campos como la educación, la salud, la vivienda, la protección de los derechos humanos.(Gómez Isa, 2003:45).

2) **el deber de los estados de cooperar para el desarrollo** y para el establecimiento de un **Nuevo Orden Económico Internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común** y la cooperación entre todos los estados y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos (art. 3.3 Dec. Dcho. Dar)¹⁸. (Gómez Isa, 2003:45).

3) **el desarme**, tanto en la esfera nacional como internacional (art. 7) con el fin de utilizar los recursos liberados para el derecho al desarrollo. (Gómez Isa, 2003:45).

4) **participación popular**, un aspecto esencial para una efectiva realización del derecho al desarrollo. La Declaración dedica el art. 8.2 a este aspecto disponiendo que "los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos". El autor Álvarez Vita, citado por Gómez Isa en el trabajo en análisis, expresa que: es imposible imaginar un proceso de desarrollo divorciado de la participación popular. Solo a través del contacto directo y permanente con la población a través de los partidos políticos, con el patrono y los obreros, con los sindicatos, mujeres, consumidores, campesinos, intelectuales, jóvenes, la tercera edad, los enfermos, los minusválidos, minorías, marginados y todos los demás grupos sociales, se puede llegar a conocer la situación socio-económica, a formar a los

¹⁸ Art. 3.3: los estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. Los estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos".

miembros de la sociedad y a superar los obstáculos psicológicos que tiene el proceso de desarrollo”.(Gómez Isa, 2003:46).

5) **participación de las mujeres en los procesos de desarrollo**, el art. 8 señala que “deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo”. La situación de la mujer es más adversa en las crisis económicas, recaen sobre ellas y sobre las personas que están a su cargo, la pobreza suele recaer con mayor fuerza en la mujer que en general está en desventaja. En este sentido se ha acuñado el término feminización de la pobreza, que se reflejan en los datos publicados por Naciones Unidas: las mujeres constituyen el 70% de los 1.300 millones de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza, junto a las niñas forman el 80% de los refugiados (19 millones), las mujeres componen las dos terceras partes de los 900 millones de analfabetos que hay en el mundo¹⁹. (Gómez Isa, 2003:47).

6) **desarrollo sostenible**, aunque no aparece en la Declaración de la Asamblea General de 1986, tras la Conferencia de Rio 92 se ha convertido en un elemento básico del contenido del derecho al desarrollo; sería el derecho a un desarrollo sostenible, es decir, “aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”. (Gómez Isa, 2003:48).

e) Realización del derecho al desarrollo

Melik Ozden, Director del Centro Europa-Tercer Mundo CETIM, en *El derecho al desarrollo. Situación actual de los debates en la ONU sobre la “aplicación” de la Declaración histórico adoptada sobre ese tema en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986*”, manifiesta que los obstáculos a la realización del derecho al desarrollo son conocidos desde hace mucho tiempo. En su informe presentado a la 49ª sesión de la CDH en 1993, el Secretario General Boutros Boutros-Ghali menciona tres obstáculos mayores a la aplicación del derecho al desarrollo que siguen siendo de gran actualidad: el no respeto del derecho de los pueblos a la autodeterminación, las políticas macro-económicas a nivel internacional y la falta de coordinación en el seno del sistema de las Naciones Unidas. (Ozden, 2007:12).

Continúa Ozden afirmando que, de las numerosas investigaciones realizadas durante cuatro décadas por la ONU y especialistas en general, y por el CETIM en particular, se desprende que el “Consenso de Washington” constituye uno de los principales obstáculos a la realización del derecho al desarrollo.

En efecto una evaluación objetiva de la realidad muestra que la crisis actual de la economía neoliberal –con el desarrollo espectacular de la especulación financiera, las turbulencias y la inestabilidad

¹⁹ United Nations: The United Nations and the advancement of Women, 1945-1995, The UN Blue Book Series, Vol. VI, UN Department of Public Information, New York, 1995, pp. 26.

endémicas que provocan- resulta de políticas conscientes impuestas de manera unilateral con un fervor fundamentalista con la única finalidad de servir a los intereses de los capitales financieros y de las sociedades transnacionales. (Ozden, 2007:12).

Los siguientes elementos constituyen los mayores obstáculos para la realización del derecho al desarrollo:

1. el no respeto del derecho a la autodeterminación
2. los conflictos armados (internos e internacionales) y el armamento
3. la deuda externa y los programas de ajuste estructural impuestos por las instituciones financieras internacionales
4. el intercambio y el comercio desiguales
5. las políticas económicas que favorecen el dominio de las sociedades transnacionales en todos los sectores
6. la distribución desigual de las riquezas
7. la huida de capitales y la evasión fiscal
8. el dominio privado de las riquezas naturales y los despilfarros desenfrenados
9. las violaciones de derechos humanos en general, económicos, sociales y culturales en particular
10. la falta de cooperación internacional
11. la falta de participación popular
12. la corrupción
13. la huida de cerebros.

Hay que precisar previamente que no se puede reducir el derecho al desarrollo a la satisfacción de necesidades materiales y que no hay un modelo de desarrollo aplicable a todos los países, teniendo en cuenta su situación y necesidades particulares. Sin embargo todas las políticas de desarrollo tienen que respetar los términos de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y promover todos los derechos humanos (sociales, políticos, cívicos, culturales y económicos). (Ozden, 2007:22).

Para la realización efectiva del derecho al desarrollo el CETIM expresa que hay que respetar escrupulosamente los dos principios siguientes: el derecho de los pueblos a decidir sus propias políticas de desarrollo y la participación popular en todas las etapas de la toma de decisiones que

afectan a todos los aspectos de las políticas de desarrollo (físico, intelectual, moral y cultural). (Ozden, 2007:22).

El CETIM manifiesta que el obstáculo mayor consiste en el sistema económico internacional injusto que impide a los pueblos decidir sobre sus políticas de desarrollo e incrementa las desigualdades y el deterioro a todos los niveles. Sin embargo la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo preveía hace ya 20 años la instauración de un “nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, y de fomentar la observancia y el disfrute de los derechos humanos (art. 3). (Ozden, 2007:22). Y que en consecuencia hay que tomar medidas concretas y propone:

1. democratizar el FMI, el Banco Mundial y la OMC o reemplazarlos por instituciones más adecuadas. ¿Por qué? Porque aunque sean públicas privilegian a intereses privados; el voto es en función al capital aportado por el Estado miembro, sin control democrático ni transparencia en sus acciones. (Ozden, 2007:22).

2. romper con los preceptos del consenso de Washington, que propone el mito según el cual el crecimiento económico es igual a prosperidad y a mayor respeto de los derechos humanos. Actualmente, las reflexiones sobre el desarrollo ponen en entredicho el funcionamiento actual de la economía basada sobre todo en torno al petróleo, recurso no renovable, nefasto para el medio ambiente y la salud, sin hacer referencia a los conflictos armados que ha generado y a todas sus consecuencias. (Ozden, 2007:23).

3. hacer efectiva la cooperación internacional. Esta debe privilegiar el interés general y preservar los servicios públicos. (Ozden, 2007:23).

4. proceder a un desarme general y completo para poner al servicio del desarrollo unos recursos afectados a este sector. (Ozden, 2007:23).

5. luchar contra la fuga de capitales y la evasión fiscal, para generar más ingresos a los estados. (Ozden, 2007:24).

6. **retirar a la OMC de las negociaciones sobre la agricultura**, ya que más allá de elegir la producción y el desarrollo en la agricultura el hecho de poner a las industrias en competencia con los pequeños campesinos lleva a la condena de estos últimos el hambre. Así no puede haber un “librecambio” entre el pobre y el rico, el poderoso y el débil, que son por definición desiguales y no dispone de los mismos medios, ni de las mismas capacidades. Retirando a la OMC de las negociaciones sobre la agricultura se evitaría una catástrofe humanitaria a saber, el éxodo rural a gran

escala (con mil millones de campesinos privados de recursos) y el aumento del número de personas que pasan hambre en el mundo. (Ozden, 2007:24).

7. anular la deuda externa de los países del Sur. (Ozden, 2007:24).

8. revisar el marco jurídico de las sociedades transnacionales, con el fin de que no pongan trabas al ejercicio del derecho al desarrollo y no violen los derechos humanos, así como estudiar la orientación de la producción con qué fin y a qué está destinada. (Ozden, 2007:24).

Gómez Isa en el trabajo *Derecho al desarrollo: justicia y solidaridad* expresa que *la realización del derecho al desarrollo se va a convertir en la piedra de toque para demostrar hasta qué punto los Estados, principalmente los que disfrutan de una situación de bienestar, están dispuestos a comprometerse en el establecimiento de un orden más justo y equitativo que responda a los intereses y necesidades de una amplia mayoría, creciente y cada vez más empobrecida, de la comunidad internacional.* (Gómez Isa, 2003:49).

El artículo 10 de la Declaración establece que *deben adoptarse medidas para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional.*

Afirma Gómez Isa que de la lectura de este artículo surge que no se establecen medidas concretas para una puesta en práctica efectiva del derecho al desarrollo, haciendo que la Declaración sea solo una expresión de la frustración del Sur ante la intransigencia del Norte, echando en falta un programa operativo. (Gómez Isa, 2003:49).

En el art. 3.1 que los estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo; al mismo tiempo hace de los seres humanos y de los pueblos no solo el sujeto de este derecho (art. 2.1) sino también los actores principales, al insistir en su participación (art. 2.3 y 8.2). (Gómez Isa, 2003:51).

En el art. 4.1 de la Declaración se establece que es deber de los estados “adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo”. Continúa en el punto 2 exigiendo a los Estados “una acción sostenida” para un desarrollo rápido de los países en desarrollo y “una cooperación internacional eficaz” para dichos países. También les exige que eliminen cualquier obstáculo a la aplicación del derecho al desarrollo, (art. 5,6 y 7). (Gómez Isa, 2003:51).

Tal y como lo expresa el Secretario General de la ONU en el Informe *Cuestión de la Realización del Derecho al Desarrollo*, el derecho humano al desarrollo “ha de ser impulsado por la comunidad internacional, por cada Estado y por cada persona”. (Gómez Isa, 2003:51).

Las medidas que se adopten en la esfera internacional van a ser un complemento indispensable de la actuación que los propios Estados están obligados a llevar a cabo; una de las obligaciones de orden internacional es la realización de esfuerzos tendentes al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional –art. 3.3.-, aunque haya países occidentales que presenten obstáculos. (Gómez Isa, 2003:55).

Dentro de este NOEI, se encuentran las organizaciones internacionales, como ya dije más arriba cuando describí los obstáculos para la realización del derecho al desarrollo, que tienen que incorporar políticas de desarrollo internacional adecuadas para la eficaz promoción del derecho al desarrollo, la ONU es la que tiene la obligación de asumir esta obligación como primordial y las instituciones de Bretton Woods, FMI, Banco Mundial y luego OMC organizaciones que funcionan en su ámbito y que trabajan cuestiones económicas y sociales. (Gómez Isa, 2003:56).

Son estas instituciones las que han promovido las políticas de ajuste estructural que han sido y son una clara violación de derechos humanos básicos y en particular del derecho al desarrollo. En el Tribunal Permanente de los Pueblos de 1994, Pigrau Sole propuso *que los conceptos contenidos en la declaración sobre el derecho al desarrollo deberían formar parte integrante de las políticas y programas de todos los cuerpos de las Naciones Unidas y agencias, así como de las instituciones de Bretton Woods, incluyendo la recientemente establecida Organización Mundial del Comercio.* (Gómez Isa, 2003:57).

Actualmente se incluyen a las Empresas Transnacionales, por la enorme importancia que han adquirido para el desarrollo en una economía internacional globalizada, las que deberían tratar de promover mediante sus actividades la realización del derecho al desarrollo o por lo menos no realizar actividades contrarias a este derecho.(Gómez Isa, 2003:58).

Expresa Felipe Gómez Isa que “podemos llegar a la conclusión de que la realización del derecho al desarrollo exige la adopción de medidas tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional. Es decir el derecho humano al desarrollo ha de ser impulsado por la comunidad internacional, por cada estado y por cada persona”, y propugna el urgente reconocimiento a nivel jurídico internacional de este derecho humano. (Gómez Isa, 2003:59).

Para concluir reitero que la declaración sobre el derecho al desarrollo lo expresa claramente en el art. 2.2 que transcribo a continuación: “Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo”.

f) Estrategias de exigibilidad del derecho al desarrollo

Los derechos necesitan mecanismos para su preservación, las Garantías constituyen las herramientas para tal fin. Estas están llamadas a intervenir cuando ocurra una amenaza o directamente una violación de los derechos de las personas.

Abramovich y Courtis definen a las garantías como mecanismos o técnicas de tutela de los derechos, destinados a asegurar su efectividad. Y establecen una clasificación de garantías de tipo institucional y extra institucional, de acuerdo al sujeto o sujetos que ofician, como actor principal de resguardo del derecho. (Abramovich y Courtis, 2006: 65).

Las primeras tienen como sujeto de resguardo a las instituciones públicas, tales como la legislatura, la administración o los tribunales. De hecho, puede distinguirse entre garantías políticas –centralmente a cargo de los poderes políticos como el Congreso y la Administración Pública- y garantías jurisdiccionales – centralmente a cargo de los jueces. Las garantías extra institucionales, también llamadas garantías sociales, son aquellas en las cuales el resguardo del derecho se coloca básicamente en cabeza de sus propios titulares. (Abramovich y Courtis, 2006: 66).

1. Garantías institucionales: son mecanismos de aseguramiento de los derechos confiados a las instituciones o poderes públicos. Abramovich y Courtis, incluyen en esta categoría a las **garantías políticas y a las garantías jurisdiccionales**. (Abramovich y Courtis, 2006: 66).

Las primeras que están relacionadas con aquellos instrumentos o mecanismos de resguardo que se ponen a cargo de los poderes políticos, es decir, de los poderes legislativo y ejecutivo. Y resaltan que en materia de derechos sociales, las garantías políticas son de central importancia al menos en dos sentidos: a) estos poderes definen el contenido y alcance de los derechos sociales y determinan los medio y los recursos a través de los cuales se harán efectivos, b) la efectividad de los derechos sociales depende en gran medida de la actividad estatal. (Abramovich y Courtis, 2006: 67).

Existen algunas garantías genéricas, como:

a) la incorporación de los derechos –sociales incluidos- a la Constitución Nacional a fin de obligar a los poderes políticos encargados de su realización. (Abramovich y Courtis, 2006: 67).

b) las instrumentales que se reflejan en la división de poderes –típica de todo régimen republicano-, el principio representativo de gobierno y la composición plural de los cuerpos legislativos, la iniciativa legislativa, los requerimientos de informes y participación en tareas de fiscalización política. (Abramovich y Courtis, 2006: 68).

c) la publicidad de los actos de gobierno: es un mecanismo de control político de la actividad de los poderes públicos por parte de los demás poderes de la ciudadanía. (Abramovich y Courtis, 2006: 68).

Un segundo nivel de garantías, referidas ya a la configuración concreta de todo derecho –incluidos los derechos sociales- está vinculada con la tarea y condiciones que la Constitución le impone a los poderes políticos para la definición del contenido de los derechos, la designación de titulares, sus modos de ejercicio, las obligaciones que de ellos emanan, los sujetos responsables del cumplimiento de estas obligaciones y los recursos destinados a hacerlos efectivos. (Abramovich y Courtis, 2006: 69).

Garantías referidas a la reglamentación:

a) la reserva de ley que trata de la imposición de la obligación de reglamentar el contenido y alcance de los derechos –sean estos civiles, políticos o sociales-. (Abramovich y Courtis, 2006: 69).

b) la generalidad y universalidad de la ley que abarca a toda la población en contraposición con la creación de programas o políticas sectoriales que solo incluyen a unos pocos; que están exentos del control y que son susceptibles de manipulación a partir de criterios clientelistas, partidarios o peor aún teñidos de corrupción e ilegalidad.(Abramovich y Courtis, 2006: 70).

c) contenido mínimo esencial que no puede alterarse de acuerdo al principio de razonabilidad del art. 28 de la Constitución Nacional. (Abramovich y Courtis, 2006: 71).

d) la prohibición de discriminación y la prohibición de regresividad. (Abramovich y Courtis, 2006: 72). La prohibición de discriminación, veda al legislador establecer distinciones injustificadas basadas sobre los siguientes factores: raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, de origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. La llamada prohibición de regresividad es la contracara del denominado principio de regresividad en materia de derechos sociales. Este principio parte de la aceptación de que, dado que la superación de situaciones de pobreza y desventaja social requiere de planificación, recursos materiales y esfuerzos sostenidos en el tiempo, el Estado está facultado a concretar en forma gradual la plena efectividad de los derechos sociales. Un corolario de esta obligación de progreso es la prohibición de adoptar medidas que empeoren deliberadamente la situación de goce de los derechos sociales ya establecida. (Abramovich y Courtis, 2006: 73).

Concluyen los autores Abramovich y Courtis que *respetados los límites formales y sustanciales que establecen la Constitución y los tratados de derechos humanos, el cuerpo legislativo tiene un margen de apreciación o libertad de los derechos sociales.*

Es decir, los legisladores tienen la libertad de determinar de qué forma regulan y satisfacen los derechos pudiendo acudir a una gran agama de posibilidades: el establecimiento de un servicio

público, la regulación de la actividad privada en la materia, el establecimiento de subsidios, exenciones u otros beneficios fiscales a actividades de interés social, la organización de formas de concertación público privadas para la gestión de ciertos servicios, la promulgación de normas de garantías jurisdiccionales, etc. (Abramovich y Courtis, 2006: 74).

La configuración final, afirman los autores, de los derechos sociales responderá a los consensos democráticos entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso, y –en caso de existir mecanismos para ello- a la consideración de las opiniones de otros grupos sociales que puedan hacer escuchar sus voces en el debate público.(Abramovich y Courtis, 2006: 74-75).

Resaltan los autores que el sentido de los derechos sociales es el de equiparar las oportunidades de las personas o grupos sociales que se encuentran en peor posición, o –visto de otro modo- el de garantizar condiciones de vida dignas, especialmente a aquellos grupos sociales en situación de debilidad o vulnerabilidad. (Abramovich y Courtis, 2006:75).

Esta finalidad justifica el establecimiento de distinciones de trato por parte del legislador y son especialmente relevantes cuando se trata de la redistribución de ingresos públicos y constituyen la base de las técnicas destinadas a asegurar que colectivos con dificultades para el ejercicio de ciertos derechos puedan hacerlo. (Abramovich y Courtis, 2006:75).

La diferente situación de grupos o clases de personas puede llevar al legislador a establecer presunciones, reglas de interpretación o reglas de protección a favor de la parte considerada más débil o en situación de desventaja. Así, la reglamentación de los derechos sociales se caracteriza por cláusulas favor debilis, es decir, cláusulas que se inclinan en principio a favor del trabajador en materia laboral, las reglas de interpretación a favor del consumidor y en contra del profesional o comerciante que establece cláusulas predisuestas en contratos masivos, y la inversión de la obligación de probar la existencia de discriminación. (Abramovich y Courtis, 2006: 76).

Una de las herramientas que puede utilizar el legislador es la ACCION POSITIVA, otra es el principio de que en caso de duda se esté a favor del más débil, otra es la previsión y aseguramiento de las partidas presupuestarias y por último se puede describir el contralor externo que recae en la figura del defensor del pueblo, de las defensorías publicas oficiales, de las auditorías externas y de las unidades anticorrupción. (Abramovich y Courtis, 2006: 76-78).

Las **garantías jurisdiccionales**, son garantías secundarias destinadas a permitir que un poder independiente de los sujetos –públicos o privados- obligados por los derechos sociales considere denuncias de incumplimiento de esas obligaciones y, dado el caso, obligue a su cumplimiento y establezca reparaciones o sanciones. Permiten a la víctima de la violación presentar un reclamo, denuncia, demanda o queja ante el incumplimiento por el sujeto obligado. En algunos casos la

denuncia puede hacerla el representante de un grupo, una organización de la sociedad civil o un funcionario público como el defensor del pueblo, un fiscal o un defensor de menores. (Abramovich y Courtis, 2006:79).

Todo derecho social, afirman Abramovich y Courtis, tiene al menos algunos aspectos justiciables y que reunidas ciertas condiciones no son menos tutelables judicialmente que los demás derechos. (Abramovich y Courtis, 2006:80).

La efectiva Justiciabilidad de todo derecho requiere algunas condiciones mínimas: la posibilidad de determinar la conducta debida, la identificación del sujeto responsable y la existencia de acciones y remedios judiciales adecuados al tipo de violación de que se trate. (Abramovich y Courtis, 2006:80).

Concluyen que debido a la gran variedad de derechos sociales, ya la gran variedad de obligaciones y de obligados que pueden instituir los derechos sociales, no existe una única vía jurisdiccional, sino una multiplicidad de vías para hacerlos efectivos. (Abramovich y Courtis, 2006:82).

Por ende, establecen que para la protección de los derechos sociales se ha empleado la acción de amparo –cuando es urgente la protección- las acciones ordinarias de responsabilidad civil, las demandas de cumplimiento, el empleo de medidas cautelares en diferentes tipos de acciones, las acciones directas de inconstitucionalidad existentes en algunas jurisdicciones, las acciones declarativas de certeza y aun las acciones penales entre otras. **Existe también la práctica de la tutela indirecta de los derechos sociales, a través de la invocación de otros derechos violados simultáneamente y sobre cuya Justiciabilidad no se proyectan dudas.** (Abramovich y Courtis, 2006:83).

2. Garantías extra-institucionales o sociales: Las garantías extra institucionales o sociales son instrumentos de defensa o tutela de los derechos que dependen directamente de sus titulares, definen Abramovich y Courtis; y afirman que la activación de estos instrumentos de garantías importa por ende la propia iniciativa de los ciudadanos, y no está subordinada a la actuación de los poderes públicos. **El involucramiento activo de los ciudadanos en la defensa de sus derechos constituye un medio indispensable para impedir la apropiación paternalista de los derechos y de las necesidades que les dan fundamento y de su conversión en meros insumos de la gestión burocrática estatal. Significa además la existen de formas de control ciudadano de las decisiones, de la ejecución de políticas públicas y de la existencia de actos de corrupción y desviación de poder por parte de las autoridades públicas.** (Abramovich y Courtis, 2006:84).

Recuerdan, que el respeto de algunos derechos civiles y políticos básicos constituye un prerequisite importante para el ejercicio de estas garantías sociales. De hecho puede afirmarse que como medios o instrumentos para la defensa de otros derechos, derechos tales como el derecho a votar, el derecho a formar partidos políticos, el derecho a ser candidato a cargos electivos, el derecho de asociación y de

reunión, el derecho de petición ante las autoridades y la libertad de expresión sin censura previa, constituyen justamente garantías en el sentido estricto del término. **Se habla de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos: la satisfacción de derechos sociales es indispensable para la existencia de derechos civiles y políticos, que requieren al menos una situación de superación de las necesidades humanas básicas para ser ejercidos plenamente. Inversamente, los derechos civiles y políticos son indispensables como mecanismo de control del cumplimiento de las obligaciones que emanan de los derechos sociales: sin su respeto, el Estado se apropiaría de la discusión sobre las necesidades insatisfechas de grupos sociales y acallaría toda posibilidad de crítica y de cambio por parte de la ciudadanía.** (Abramovich y Courtis, 2006:85).

Dentro de las garantías extra institucionales o sociales, Abramovich y Courtis mencionan:

a) el derecho de acceso a la información: la información sobre los actos de gobierno constituye un bien indispensable para el control y crítica de la actividad estatal, para la existencia de un debate público ilustrado sobre las políticas gubernamentales, para el control de la corrupción y para demandar responsabilidades políticas y jurídicas a los gobernantes. (Abramovich y Courtis, 2006:85). Afirman que en materia de derechos sociales, el acceso a la información pública supone la posibilidad de informarse y evaluar las políticas sociales, a partir de indicadores relativos al contenido de esas políticas, y de sus resultados. En este área, el Estado debe producir y poner a disposición información sobre a) el estado de la situación de las diferentes áreas concernidas, en especial cuando su descripción requiera de mediciones expresadas mediante indicadores y b) el contenido de las políticas públicas desarrolladas o proyectadas con expresa mención de sus fundamentos, objetivos, plazos de realización y recursos involucrados. La información a disposición del público, debe incluir datos que permitan ilustrar la situación de los derechos cuya satisfacción requiere del desarrollo de políticas públicas, por ejemplo en materia de salud, educación, vivienda, seguridad social alimentación y acceso a agua. (Abramovich y Courtis, 2006:86).

En la ley general del medio ambiente se explicita que debe estar este derecho de información plasmado en la notificación a los ciudadanos de la obra a realizar y en la convocatoria y realización de una asamblea, más la producción de una evaluación de impacto ambiental. También se puede observar en la obligación de etiquetar los alimentos y los objetos de consumo. (Abramovich y Courtis, 2006:87).

b) participación ciudadana, en la toma de decisiones de la administración y en la formulación de normas por parte de los poderes políticos. Así, el derecho a la iniciativa popular para la presentación de leyes ante el Congreso, las audiencias públicas como mecanismo previo a la toma de decisiones o a la adopción de normas por parte de la Administración y del Congreso, las distintas formas de consulta ciudadana y los procedimientos de impugnación pública de propuestas de los poderes políticos son

buenos ejemplos de estos instrumentos. **En todos estos casos, se establece un canal para la asunción por parte de los titulares de derechos sociales de un papel activo en los procesos de toma de decisión que puedan afectar aquellos derechos.** (Abramovich y Courtis, 2006:87).

c) control ciudadano del presupuesto público: es decir observar como la Administración decide sobre el presupuesto público, se relaciona con el acceso a la información, siendo una de las maneras de control el sistema de presupuesto participativo donde los habitantes eligen en que proyectos realizar las erogaciones. El control puede extenderse a la ejecución del presupuesto, para así poder detectar desvío de gastos o corrupción, e ineficiencia en el empleo de fondos públicos. (Abramovich y Courtis, 2006:88).

d) formulación participativa del presupuesto: es decir la participación de la población en la decisión acerca de las prioridades de un porcentaje del gasto público es una garantía social importante, en especial a nivel local, donde la distancia entre la autoridad pública y las necesidades de la gente es menor. (Abramovich y Courtis, 2006:89).

e) formas de auto tutela de los derechos: estas son las garantías sociales de mayor notoriedad, son las formas de acción en las que los propios titulares emplean vías directas para reclamar o defender un derecho. Recuerdan los autores en este punto que la historia de los derechos sociales, es en gran medida, la historia del empleo ostensivo de formas de auto tutela de derechos y de su posterior reconocimiento e institucionalización. Algunas formas de auto tutela han sido explícitamente incorporadas y reguladas por el ordenamiento jurídico: el ejemplo más típico es el derecho de huelga. Otras formas de auto tutela consisten en modalidades de ejercicio de otros derechos y libertades; así las marchas, movilizaciones y protestas sociales, los boicots de consumidores y usuarios y otros modos de expresar públicamente disconformidad, como las huelgas de hambre, no son más que ejemplos del ejercicio de libertades tales como las de reunión, expresión y manifestación, la libertad de contratar o la libertad de disponer del propio cuerpo. (Abramovich y Courtis, 2006:89-90).

Son, afirman Abramovich y Courtis, la falta de acceso a canales institucionales de participación y a medios masivos de comunicación, o la manifiesta ineficacia de las políticas públicas en especial en temas vinculados con la subsistencia humana –como el acceso al trabajo a formas de redistribución de ingreso, el derecho a la salud, el derecho a la vivienda, el derecho a la alimentación o la ausencia de medidas contra la contaminación ambiental que ponga en riesgo la salud – las que generan formas de auto tutela más radicales, susceptibles de afectar en alguna medida otros bienes tales como la tranquilidad pública, la libertad de circulación, el respeto a la legalidad o a la propiedad ajena. Y mencionan los autores, que nuestro país, afectado por situaciones inéditas de pobreza y marginación social, es testigo de formas de protesta social como los cortes de ruta o las tomas de espacios públicos, las ocupaciones de tierras o de viviendas ociosas, las ocupaciones de fábricas o empresas en quiebra o

abandonadas por sus propietarios por parte de los trabajadores, la desobediencia civil masiva o el ejercicio de acciones de resistencia activa. (Abramovich y Courtis, 2006:90).

La evaluación de estas formas de auto tutela requiere tomar en consideración la gravedad de la situación de vulneración de derechos sociales que enfrentan los grupos sociales que protagonizan estas acciones de protesta, la mayor inaccesibilidad de canales institucionales o medios de comunicación para expresar sus demandas y reclamos, y la mayor gravedad de la insatisfacción de sus necesidades humanas básicas –que supone una situación de insatisfacción de derechos sociales- justificaran la afectación proporcional de bienes y derechos de terceros y requerirán de la autoridad pública y de los demás particulares tolerancia ante esta afectación. (Abramovich y Courtis, 2006:91).

Esto implica al menos dos consecuencias: la primera, la restricción del uso de la violencia estatal y de la criminalización como medio de tratamiento oficial del conflicto. Toda forma de auto tutela -aun las institucionalizadas-, como la huelga, la manifestación en espacios públicos o el boicot- supone la afectación de intereses de terceros. Es en estos casos de protesta de mayor radicalidad, la diferencia es solo una diferencia de grado: la intensidad de la afectación aumenta con la imposibilidad de expresión o satisfacción de necesidades básicas por otros medios. Se trata como puede apreciarse de un caso de tensión entre bienes jurídicos, frente al cual el recurso al derecho penal debe desecharse tanto por la inadecuación de la respuesta ante problema enfrentado, como por la injusticia de sus resultados. (Abramovich y Courtis, 2006:91).

La segunda es la posibilidad y la necesidad de considerar en cada caso el tipo y la intensidad de la afectación de derechos a bienes de terceros, su proporcionalidad y relación con el conflicto que ha generado la protesta. Estos factores son especialmente relevantes para modular la respuesta estatal, que puede adoptar formas tan diversas como la aceptación y legalización de la situación –es el caso, por ejemplo, de la regularización o titularización de la explotación de la empresa tomada por los trabajadores-, el respeto de la forma de protesta y la tolerancia de la afectación de bienes públicos o derechos de terceros –es el caso, por ejemplo, de la ocupación de espacios públicos para la protección de esos bienes o derechos cuando la protesta adopte formas desproporcionadas –como en los casos de destrucción de bienes o de violencia física contra terceros-.(Abramovich y Courtis, 2006:92).

En resumen, las garantías sociales -o extra institucionales- son formas de expresión activa de ciudadanía, destinadas a poner en cuestionamiento la apropiación estatal de la gestión y resguardo de los derechos y a abrir nuevos canales de expresión ante la burocratización o partidización del funcionamiento de los poderes públicos.(Abramovich y Courtis, 2006:92).

Desde el punto de vista del derecho al desarrollo como un derecho síntesis de otros derechos sociales, económicos y culturales: como el derecho a la alimentación, a la vivienda, a la salud, a la vida, tal

como la plantea Doz Costa; se puede analizar la exigibilidad –noción amplia- del derecho al desarrollo de manera indirecta a través de estos derechos; planteando que la violación de uno de ellos es la violación del derecho al desarrollo, tomando como ejemplo que la pobreza que viola varios de los derechos a la vivienda, a la alimentación adecuada y a la salud es violatoria del derecho al desarrollo.

Es decir para utilizar las garantías institucionales en relación a la protección nacional del derecho al desarrollo conviene establecer una estrategia indirecta y en nuestro país los derechos que conforman el contenido del derecho al desarrollo están contemplados en el Protocolo de San Salvador que junto con el Protocolo Facultativo del PIDESC conforman el plexo normativo para su reclamo.

En este punto vale la pena recordar que la redacción de los Pactos de derechos civiles y el de derechos sociales, evidencia desacuerdos ideológicos profundos entre; los países capitalistas promovían los derechos de libertad y el bloque de países comunistas defendían los derechos económicos, sociales y culturales. División que aun hoy continúa cuando vemos que los países occidentales se rehúsan a realizar un Pacto del Derecho al Desarrollo, comprometiéndose a su respeto y realización, dejando atrás la mera declaración. (Alegre, Hernández y Roger, 2014:4).

Expresan las autoras Alegre, Hernández y Roger en “Justiciabilidad y exigibilidad política de los derechos sociales, económicos y culturales”, que con la más reciente aprobación y entrada en vigor del Protocolo Facultativo adicional del PIDESC, se abre un espacio concreto para la exigibilidad jurídica de los derechos sociales; se da lugar a la participación activa de las instancias judiciales nacionales para dar recepción y admisibilidad a denuncias de individuos que invoquen el restablecimiento de derechos humanos en el campo lo social, lo económico y lo cultural, y emitir resolución que amparen estos derechos. El protocolo creó un mecanismo de quejas o denuncias individuales a nivel internacional, otorgando facultades al Comité de los DESC para recibir y examinar las denuncias que realice cualquier persona, grupo o comunidad que alegue ser víctima de violación de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales contemplados en el PIDESC y que no haya obtenido justicia en su propio país. (Alegre, Hernández y Roger, 2014:5).

Recuerdan en este punto que el Sistema Interamericano, compuesto por la CADH y el Protocolo de San Salvador, establece en el art. 26 de la CADH el desarrollo progresivo toda vez que las obligaciones de los estados deben cumplir con relación a los derechos civiles y políticos y el Protocolo consagra los derechos económicos, sociales y culturales en el plano sustantivo: derecho al trabajo (art. 6 y 7), derechos sindicales (art. 8), derecho a la seguridad social (art. 9), derecho a la salud (art. 10), derecho a un medio ambiente sano (art. 11), derecho a la alimentación (art. 12), derecho a la educación (art. 13), derecho a la constitución y protección de la familia (art. 15), derecho a la niñez (art. 16) y protección de los ancianos (art. 17). Este protocolo establece dos obligaciones importantes en materia

de DESC: 1) la obligación de los Estados Partes de adoptar medidas necesarias, especialmente económicas y técnicas, y hacer uso hasta el máximo de sus recursos disponibles y 2) La obligación de adoptar disposiciones de derecho interno. Es decir el compromiso de adoptar las medidas legislativas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos enunciados en el protocolo. (Alegre, Hernández y Roger, 2014:6).

Ahora bien, ¿qué sucede cuando las garantías institucionales o remedios judiciales utilizando incluso la estrategia indirecta, no dieran resultado?

De acuerdo a Curtis y Abramovich, el mecanismo de tutela restante son las garantías extra institucionales o de exigibilidad política, que fundándose en la institucionalidad de los derechos a la libre expresión, manifestación, participación y asociación, las que son utilizadas para reclamar el cumplimiento del derecho al desarrollo.

Para finalizar, se podría adelantar que el Estado viola los derechos humanos y el derecho al desarrollo al no promulgar una normativa que contenga el mismo, definir su contenido y sus garantías institucionales, obligando al titular del derecho a recurrir a estrategias indirectas de reclamo y/o a utilizar estrategias de exigibilidad extra institucionales para conseguir su cumplimiento por el Estado.

Capítulo 4. Políticas Públicas de Desarrollo Rural

En este capítulo, luego de analizar que se entiende por “derecho humano al desarrollo”, desde los conceptos de derechos humanos y desarrollo, adoptando en los paradigmas propuestas por Herrera Flores, por Amartya Sen, y por analizar que se entiende por derecho al desarrollo y su exigibilidad de acuerdo a Abramovich y Curtis a nivel nacional, paso a exponer sobre las políticas agrarias que se llevaron a cabo en nuestro país y particularmente de la Provincia de Formosa, y las consecuencias de la aplicación del Consenso de Washington en la producción agraria y la estructura agraria; a fin de establecer las acciones del gobierno argentino en pos del cumplimiento del derecho al desarrollo desde la implementación de políticas públicas; ya sean progresivas o regresivas.

a) Políticas agrarias: conceptualización

La Política Agraria es la acción propia del poder público (Estado) o de los factores de poder que consiste en la elección de los medios adecuados para influir en la estructura y en la actividad agraria, a fin de alcanzar un ordenamiento satisfactorio de la conducta de quienes participan o se vinculan con ella, con el propósito de lograr el desarrollo económico y el bienestar social de la comunidad. (Vivanco, 1967:63)

Vivanco establece los siguientes caracteres de la política agraria (Vivanco, 1967:65):

- es la ejecución de un sistema de ideas – programas.
- es una actividad ordenadora de la vida social, en primer lugar de las relacionadas directamente con el agro, pero también del resto de la sociedad (influye).
- es una actividad eminentemente práctica, ya que toda teoría solo reviste valor para ella, si es factible su aplicación inmediata o mediata.
- es de manifiesta tendencia teleológica ya que siempre aspira a alcanzar fines y su acción siempre adopta una dirección determinada.
- es de modalidades cambiantes por las coyunturas históricas, si bien los fines esenciales aparecen inalterables, al menos, por un período prolongado de tiempo.
- **los medios de que se vale para desarrollarse y cumplir su cometido son múltiples y por lo general responden a una particular concepción del mundo y de la vida que puede variar totalmente de un pueblo a otro o de una época histórica en relación con otra.** (Vivanco, 1967:66).

Es decir que las políticas agrarias que se implementan desde el Estado, originariamente han sido propuestas en las plataformas electorales de quienes luego ocuparan el lugar de gobernantes. Esas ideas fuerzas convertidos en plataformas y/o programas electorales, pasaran a formar parte de la ejecución de las políticas de gobierno. (González, 2013).

Dichas políticas constituirán, favorable o desfavorablemente, mecanismos que organizara de manera directa o indirecta parte de la vida de los productores, pero también del conjunto de la sociedad. Ejemplo de ello lo constituye que sí el estado orienta sus políticas favoreciendo la exportación de determinados productos, para lo que establecerá políticas de apoyo para quienes lleven adelante esas producciones, seguramente esos productores verán desarrollar mejor sus vidas en general frente a otros productores que realicen otros tipos de producciones. Pero además si los productos que se fomentara su exportación son consumidos de manera considerable por la población local, se vera de manera directa desfavorecida ese sector por esa política. (González, 2013).

Por supuesto que los programas electorales, luego convertidos en políticas de estado al momento de gobernar se ven sometidos, por necesidad, a alteraciones o ajustes necesarios que se dan en el desarrollo de las políticas. Ejemplo de ello ocurre con el sector agropecuario que está a merced de los cambios o fenómenos climáticos que inciden en la producción agropecuaria. Ello pueda hacer necesario la reorientación de determinadas acciones de gobierno en un corto o mediano plazo de tiempo. (González, 2013).

Elementos de la política agraria. (Vivanco, 1967:67)

Vivanco enumera los siguientes elementos de la política agraria:

a) Sujeto: se trata en realidad del hombre, del conjunto de hombres en sociedad, se sus relaciones de diversa índole y de su actuación permanente dentro del grupo comunitario. (Vivanco, 1967:68).

Central en toda política agropecuaria es el productor agropecuario, que se verá determinado por políticas estatales o determinara por sí mediante una organización gremial políticas favorables para el sector. Una cuestión central aquí es determinar si todos los productores agropecuarios son iguales o similares. Rápidamente uno se da cuenta que existen diferentes tipos de productores, que orientan además sus producciones fundamentalmente al mercado interno o al mercado externo. (González, 2013).-

Expresa el profesor Edgardo González, que: “Podríamos decir que nos encontramos con productores **Empresariales**, ya sean estos grandes, medianos o pequeños, donde primar una producción dirigida al mercado externo esencialmente, y que tiene una lógica de organización referenciada en lo que se llama tecnología de insumos. Por otra parte nos encontramos con pequeños y medianos productores,

nucleados en torno de lo que se denomina **Agricultura Familiar**, que dirigen su producción centralmente al mercado interno, y basan sus producciones en lo que se denomina tecnologías de insumos”.(González, 2013).-

Procesando los datos del CNA del año 2002 –último registro confiable disponible- se registraban 251.116 EAP familiares en todo el país, lo que significa que lo era el 75% del total de las EAP, las que ocupaban el 17,7% de la superficie total de producción. (Lattuada, Márquez y Neme, 2012:54).

Según el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) la misma consiste en:

Es una “forma de vida” y una “cuestión cultural” que tiene como principal objetivo la “reproducción social de las familias en condiciones dignas”, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones realizadas es hecha por individuos con lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por sus miembros, la propiedad de los medios de producción pertenece a la familia (no siempre la tierra) y es en su interior que se realiza la trasmisión de valores, prácticas y experiencias (Informe Fonaf 2006:7) (Gigena, Gómez, Ota, Oyharzabal y Weinstock, 2013:12).

La ley de agricultura familiar N° 27.118, sancionada en diciembre de 2014, en su artículo 5 define al Agricultor/a familiar de la siguiente manera “ARTÍCULO 5° — Se define como agricultor y agricultora familiar a aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural y reúne los siguientes requisitos: a) La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia; b) Es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción; c) Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados; d) La familia del agricultor y agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él; e) Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento, f) Los pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productor familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los incisos a), b), c), d) y e”).

b) Objeto: Son las cosas, los bienes que necesita para la explotación agropecuaria el productor, como los utiliza, como los dispone en todas las tareas necesarias para el desarrollo del emprendimiento agropecuario. (Vivanco, 1967:68-69).

c) Vínculo: Es la manera de cómo se relacionan los sujetos con las cosas y bienes, pero además como se constituyen las vinculaciones humanas, incluye el conjunto de relaciones que tiene el sujeto con

otros sujetos agropecuarios y con todos los que debe interactuar en el ejercicio de su explotación agropecuaria. (Vivanco, 1967:68-69).

La política agraria se define por su naturaleza, por su contenido y por su modalidad.

Por su naturaleza la política agraria puede ser científica o práctica. La primera consiste en la acción tendiente a elegir los medios e instrumentos indicados por el método científico, para lograr el ordenamiento adecuado de la estructura y de la actividad agraria, que permita desarrollar la producción agropecuaria y el desenvolvimiento integral de la comunidad rural. La segunda implica la aplicación práctica de medidas concretas, ejercidas de acuerdo a formas o procedimientos diversos adoptados por personas o grupos que ejercen o participan del poder, y con el fin de encausar la actividad agraria, hacia el logro de metas determinadas por necesidades económicas y sociales propias del ámbito rural. (Vivanco, 1967:72).

Los fines de la política agraria desde la visión científica son: la conservación de los bienes (recursos) naturales, humanos y culturales, el incremento racional de la producción y la seguridad y progreso de la comunidad rural, todo ello en miras a alcanzar el bienestar de la comunidad en general. (Vivanco, 1967:73).

González sobre este tema expresa que: *“una primer cuestión que debe ser central es el mantenimiento del cuidado de los bienes naturales, fundamentalmente el factor tierra. La producción agropecuaria se realiza fundamentalmente sobre esta, por ello constituye un elemento vertebrador para la actividad agraria. Sabemos que la tierra es limitada, y como en ella se producen gran cantidad de los alimentos necesarios para los seres humanos, su cuidado debe constituir un deber de quienes explotan el recurso, como así también del conjunto de los habitantes, en tanto consumidores finales de lo ahí producido”*.(González, 2013).

Varias leyes prevén esto, así la Ley Nacional 13.246 referente a los Arrendamientos y Aparcerías rurales, establece en su artículo 8vo. *Queda prohibida toda explotación irracional del suelo que origine su erosión o agotamiento, no obstante cualquier cláusula en contrario que contengan los contratos respectivos. En caso de violarse esta prohibición por parte del arrendatario, el arrendador podrá rescindir el contrato o solicitar judicialmente el cese de la actividad prohibida, pudiendo reclamar en ambos casos los daños y perjuicios ocasionados. Si la erosión o agotamiento sobrevinieren por caso fortuito o fuerza mayor, cualquiera de las partes podrá declarar rescindido el contrato.* (González, 2013).

Además en el caso de las tecnologías de insumos, donde el uso de agroquímicos y fertilizantes es central para las tareas productivas, se asocia necesariamente el cuidado de otros bienes naturales como

el agua, que puede verse sometido a procesos de contaminación, o también directamente afectar al ambiente en general.(González, 2013).

González entiende que en cuanto a la conservación de recursos humanos, Vivanco se refiere principalmente a mejorar sus condiciones de vida de manera que su desempeño en las tareas agrarias, generalmente en el medio geográfico rural sea idóneo y satisfagan una vida sustentable. (González, 2013).

González interpreta que en relación a la protección de los bienes culturales, Vivanco quiere decir que se trata de los saberes que tienen los productores agrarias en materia productiva, conocimientos ancestrales que se transmiten de generación en generación en cuanto a épocas de siembra, recolección de frutos, manejo rotativo de las diversas producciones. Estas ideas que se encuentran con el saber “científico”, generando nuevos y diferentes conocimientos enriquecen ambos saberes al interactuar. (González, 2013).

b)- incremento racional de la producción.

Este es un principio básico en virtud del crecimiento constante de la población mundial que hace necesario lograr mayor cantidad de alimentos fundamentalmente para satisfacer esa demanda. Ahora bien, ese aumento productivo debe hacerse de manera planificada, de manera tal de preservar los bienes naturales. (González, 2013).

c)- progreso de la comunidad rural, y con ello del resto de la sociedad.

Toda política debiera tener como meta la mejora de la calidad de vida del conjunto de los actores vinculados al sector productivo agropecuario. Entendiendo que el bienestar de estos actores redundara directa o indirectamente en la mejora de las condiciones de vida del conjunto de la sociedad. (González, 2013).

Dice Vivanco que estos fines son científicos y por tal motivo tienen validez universal y necesaria. La forma y modos de alcanzarlos son predeterminados por la metodología científica; pero es indudable que la aplicación práctica no pertenece a la ciencia sino a la técnica. Pero la técnica supone una organización y una movilización de hombres, capitales, maquinas, etc. Puestas al servicio de un fin determinado, para alcanzarlo cumplidamente. Este manejo de hombres y de cosas implica siempre un manejo de ideas y una aplicación práctica de esas ideas. Accionar esas ideas o sea ponerlas en acción para lograr los fines preteridos por la política agraria científica, pero a través de la concepción ideológica de cada partido político, de cada grupo sindical, etc. Es la materia propia de la política agraria practica.- (Vivanco, 1967:73).

Por su contenido la política puede ser predial, agraria y agrícola. La política predial tiene por objeto la tierra en general, el fraccionamiento, venta y demás operaciones vinculadas a ella pero con exclusión de lo que puede incorporársele con destino a la actividad agropecuaria. La política agraria se refiere a la tierra en su función productiva. Se trata de todo lo atinente a la tierra rural destinada a la producción y a todas las operaciones vinculadas con la tenencia de la tierra, con la subdivisión y régimen de los fundos agrícolas, incluso todo lo concerniente a su mejor utilización y aprovechamiento. La política agrícola en cambio solo se refiere a la actividad agrícola o sea al cultivo y a la ceba, a la actividad agropecuaria en general y en particular a la actividad productiva agropecuaria. (Vivanco, 1967:75).

Por su modalidad la política puede ser permanente o de promoción o transitoria o de cambio. La primera tiende a mantener la estructura existente y fomentar su expansión, mientras que la segunda tiene por objeto transformar o reformar a la estructura agraria y las formas de la actividad agrícola. La política agraria permanente o común consiste en la aplicación de una serie de actos y procedimientos que permiten mantener el régimen social económico, técnico o jurídico existente, mientras que la segunda busca la forma más adecuada de modificarlo, cambiarlo de manera de conseguir una reestructuración adecuada a las necesidades sociales, económicas, técnicas o jurídicas. En la primera se mantiene el régimen institucional, en la segunda en cambio, se transforma lentamente o bien se lo reforma en corto lapso. (Vivanco, 1967:75).

b) Políticas agrarias: Programas de desarrollo rural

Desarrollo Rural

Para comenzar es importante señalar, de manera sintética, como las teorías de desarrollo rural han ido evolucionando desde la mitad del siglo pasada hasta nuestros días. Así los primeros conceptos a determinar son ruralidad y desarrollo rural.

Ruralidad

El concepto de ruralidad nunca ha sido unívoco, tanto en su empleo por los sistemas estadísticos nacionales como por el ámbito académico. Lo rural es lo exclusivamente agrícola, natural, comunitario, con baja densidad poblacional, social y psicológicamente homogéneo, con baja movilidad social y con predominio de las relaciones personales (Kessler, Palamidessi y Balsa, 2005: 21).

Otro concepto es el elaborado en el trabajo impulsado por la Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca “Educación, desarrollo rural y Juventud” junto al Instituto Internacional de Planeamiento de la

Educación –Sede Regional Buenos Aires (IIFE- UNESCO, Buenos Aires, Propuesta de investigación y asistencia técnica presenta en el informe final en Mayo de 2005 en la ciudad de Buenos Aires; que establece que en la Argentina para diferenciar un área urbana de una rural se ha utilizado la cantidad de habitantes que viven en una determinada localidad. Localidades con 2000 habitantes o más, se conceptualizan como “urbanas” mientras que las localidades con menos de 2000 habitantes son consideradas “rurales”, lo mismo que las áreas donde la población reside en forma dispersa. Según este criterio, en 2001 el 10,6% de la población argentina era “rural”. Dos tercios de la cual vivía en forma “dispersa” y el otro tercio en localidades “rurales” (de menos de 2000 habitantes). (Kessler, Palamidessi y Balsa, 2005: 21).

Un segundo criterio denominado jurídico-administrativo en donde las municipalidades delimitan a la población urbana como aquella que reside en ciudades, villas y áreas urbanas aisladas; y es rural aquella ubicada fuera de los límites de las áreas urbanas, criterio residual. También una variable de este criterio es que es población urbana la residente en las cabeceras municipales y rurales la que habita fuera de los perímetros de la cabecera. (Kessler, Palamidessi y Balsa, 2005: 21).

En otros, se cambió del criterio de tamaño de la localidad a un criterio administrativo: es urbana la población residente en las cabeceras municipales (sedes de las Alcaldías), y “rural” la que habita fuera de los perímetros de la cabecera.

Un tercer criterio es el acceso a determinados servicios públicos, como aceras, luz eléctrica y otros servicios urbanos. Este criterio no ha sido empleado en forma exclusiva, sino combinado con alguno de los otros dos criterios. (Kessler, Palamidessi y Balsa, 2005: 22).

Un cuarto criterio es el peso proporcional de la actividad primaria sobre el conjunto de la economía local. Este criterio se utiliza en forma combinada con el tamaño de la localidad. Así, localidades con menos de 1000 habitantes son consideradas “rurales”, pero también lo son aquellas con 1.000 a 2.000 habitantes que tienen menos del 50% de la población económicamente activa que se dedica a actividades secundarias o terciarias. (Kessler, Palamidessi y Balsa, 2005: 22).

Un quinto criterio empleado en América Latina es la aglomeración de casas, considerándose como urbana a la población que habita en aglomeraciones cuyas viviendas, en número mínimo de 100, se hallen ocupadas contiguamente.

Un sexto criterio es la distinción entre áreas metropolitanas y no metropolitanas. En los análisis estadísticos y académicos, este criterio ha ido reemplazando parcialmente al de la distinción rural/urbana. El área metropolitana incluye una gran ciudad metropolitana y su interdependiente hinterland. El área metropolitana consiste en los condados en los que se halla la gran ciudad, pero también los condados cercanos que están integrados a dicha ciudad pues viajan a trabajar a ella sus residentes (commuting). A partir del censo 2000 se han distinguido también áreas "micropolitan": áreas no metropolitanas pero que están integradas con centros con poblaciones de 10.000 a 49.999

habitantes. De algún modo este criterio se relaciona con la distancia (medida en horas de automóvil) a una ciudad de más de 100.000 habitantes. Las áreas que tienen más de una hora de viaje hasta una ciudad son catalogadas como "remotas", y las demás de cuatro horas como "muy remotas". Se sostiene que zonas con fácil acceso a un centro urbano mayor podrían ser consideradas como urbanas, incluso si estuvieran ocupadas con explotaciones agropecuarias. La accesibilidad a mercados importantes sería una cuestión clave para diferenciar estas zonas de áreas en las que por su escasa densidad poblacional no habría posibilidad de soportar competencia de mercados para provisión de productos y servicios. (Kessler, Palamidessi y Balsa, 2005: 22).

En conclusión, para este trabajo se va a adoptar el criterio físico que utiliza Argentina de que es zona rural la población de hasta 2000 habitantes, manteniendo así el criterio censal argentino, empleado de forma ininterrumpida durante más de un siglo y considerar como "rural" a todo habitante del campo y de localidades de menos de 2.000 habitantes, pero agregar también el concepto de "agrario-urbanizado", para hablar de aquellos actores que si bien residen en ciudades y pueblos de más de 2.000 habitantes se trasladan al campo habitualmente a realizar labores agrícolas. (Kessler, Palamidessi y Balsa, 2005: 26).

Desarrollo rural

Los autores Lattuada, Márquez y Neme expresan en *Desarrollo rural y política* que varias y distintas son las perspectivas dominantes que acerca del desarrollo rural se han sucedido a lo largo de más de ocho décadas, tales como el Desarrollo de la comunidad (1930-1960), los Programas de Reforma Agraria (1960-1970), los Programas de Desarrollo Rural Integral (1970-1980), los Programas de Apoyos Integrados basados en la demanda (1990-2000) y ya en nuestros días el Desarrollo Rural Territorial; estos enfoques constituyen antecedentes históricos de los actuales enfoques de desarrollo rural, así como un punto de partida provechoso para la crítica y para la construcción de nuevas propuestas. (Lattuada, Márquez y Neme, 2012:85-86).

a) Inicios del país

La constitución del país, el aporte inmigratorio masivo, la política de exterminio implementada para con los pueblos originarios en estas tierras, el sistema de distribución de la tierra, altamente concentrado significó un desarrollo de país con características particulares, opina Edgardo González (González, 2013).

El sistema de producción dominante por parte de los sectores concentrados de la tierra estuvo constituido por la producción ganadera, en tanto la producción desarrollada por los pequeños y medianos productores (chacareros, colonos) se basó fundamentalmente en la producción agrícola. Por

lo que, en líneas generales, estos productores que les era muy dificultoso acceder a la propiedad de la tierra, se dedicaban a arrendárselas a los propietarios ganaderos, para producir durante un ciclo de uno a tres años, al final del cual debían dejarla preparada para la explotación que realizaban los “dueños” de la tierra, esto es sembrada de alfalfa. (González, 2013).

De esta manera las actividades en el campo aparecieron en su principio delimitadas en cierta medida. Donde la Argentina se ubica en ser exportadora de materia prima principalmente a Inglaterra y recibe a cambio los productos elaborados desde Europa centralmente. (González, 2013).

b) Década de 1930 a 1960. Paradigma Desarrollo de la comunidad.

El enfoque DESARROLLO DE LA COMUNIDAD, aplicado entre 1930 y 1960, intentaba revertir las situaciones de extrema pobreza rural apelando a las fuerzas potenciales de las comunidades más deprimidas en los países pobres. El planteo general de estos programas era, entonces, el de fomentar la participación y organización de los pobladores para lograr, a su vez, la transferencia de recursos hacia las actividades identificadas por ellos mismos como problemáticas específicas a solucionar en las comunidades locales y, de este modo, generar procesos de desarrollo y bienestar social. A mediados de la década de 1960 estos programas comienzan a desaparecer por diversos factores. Barsky (1990) sostiene que una de las causas fue la aplicación de verdaderos “injertos” de política social motorizados por la acción de técnicos y recursos económicos extranjeros, que en el marco de aparatos estatales nacionales y altamente debilitados y fragmentados, gozaban de escasa legitimidad política y social. (Lattuada, Márquez y Neme, 2012:86-87). Este enfoque dejó como aporte el fortalecimiento organizacional de las poblaciones locales y la promoción y formación de líderes que propiciaron luego mejores relaciones entre las comunidades y el mundo externo. (Lattuada, Márquez y Neme, 2012:88).

Recuerdo en este punto que en la década del 30', ocurrió la primera crisis recesiva de envergadura del capitalismo a nivel mundial - por la que se entiende que la prácticamente nula intervención del estado hasta ese momento ha sido pernicioso- Estados Unidos -que se empieza a posicionar como el principal referente (dominador) de los países capitalistas- comienza una política de activa intervención/participación del Estado en diferentes áreas estratégicas. Esto se fue dando también en otros países por la directa injerencia de Estados Unidos, o no, significando un cambio del rol que había tenido el Estado hasta entonces. (González, 2013).

Es en la década de 1940, donde se crean los primeros sitios de almacenaje y elevadores de granos en los puertos realizados por el Estado directamente, se sancionan una serie de leyes favorables a los pequeños y medianos productores, como la de colonización, y los primeros entes de regulación del mercado, como la Junta Nacional de Carnes y de Granos. (González, 2013).

Esto enmarcado en las reivindicaciones que llevaban adelante estos productores que protagonizaron en 1912 lo que se conoce como “el Grito de Alcorta”, donde confluyeron productores del sur de la provincia de Santa Fe y Norte de Buenos Aires en reclamo de mejores condiciones de producción, mayor plazo en los contratos de arrendamiento, reglas adecuadas para la comercialización de la producción. Dando nacimiento a una entidad gremial que se denominaría Federación Agraria Argentina (FAA), que confrontaría sus intereses con los encabezados por la Sociedad Rural Argentina (SRA) que representaba básicamente la de los dueños de la tierra concentrada en pocos titulares dominiales. Y con la protesta en de los obreros rurales de la provincia de Santa Cruz, en los años 1921-21, que demandaban mejoras laborales como salario mínimo, unión sindical, mejoras en las condiciones alimenticias y habitacionales y reducción de la jornada laboral; que luego fueron asesinados por el Ejército Argentino al mando del Coronel Varela, bajo la Presidencia de Hipólito Yrigoyen.

Se inicia en la década de 1940 lo que se conoce como un periodo de “sustitución de importaciones”, ya que el tipo de intercambio que se realizaba con el exterior en la etapa anterior se considera que resulta desventajoso para el país. (González, 2013).

En esta etapa se procede a agregarle valor a la materia prima originada en el país directamente aquí, y además se desarrolla el sistema industrial para no ser tan dependiente del mercado exterior. En ese marco se crea el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), como mecanismo para regular todo el comercio con el mundo externo. De esa manera el estado se apropia de parte de la renta extraordinaria que se obtienen con las exportaciones agropecuarias para destinarla al proceso de industrialización del país. (González, 2013).

Se revitaliza en rol de las Juntas de Granos y Carnes, como así también de organismos que regulan las economías regionales, tales como el algodón, tabaco, yerba mate, vitivinícola, frutihortícola. Estos organismos fijan precios mínimos a los productos, favoreciendo de esta manera a los productores más pequeños que tienen dificultad para acceder al mercado de manera competitiva. Se realizan expropiaciones de tierras a grandes propietarios distribuyéndolas entre colonos, arrendatarios, aparceros y trabajadores agrarios. Una experiencia particular en este sentido es la del Parque Pereyra Iraola emplazo en los actuales municipios de Berazategui, La Plata, Florencio Varela y Ensenada, que se expropiaron más de 10.000 hac. destinadas como pulmón verde en la periferia del Conurbano, lugar de esparcimiento y territorio productivo para abastecer los centros urbanos que acrecentaban su población con el impulso industrial que comenzaba a tomar forma concreta en el primer cordón lindero a la Capital Federal. (González, 2013).

Se desarrolla la política de congelamiento de los precios de los arrendamientos, la suspensión de los desalojos, y los incentivos a la compraventa de los predios arrendados tuvieron un efecto relevante en

la conversión de arrendatarios en propietarios y la desconcentración de la propiedad fundiaria. Estas condiciones, iniciadas como respuesta a una situación coyuntural durante la segunda guerra mundial, fueron consolidadas por políticas explícitas del gobierno peronista (1946-1955), y en menor medida continuadas por los sucesivos planes de transformación agraria hasta el año 1967 – aunque con el objetivo de poner fin a la situación generada. (Lattuada, Márquez y Neme, 2012:89).

c) Década de 1960-1970. Programas de Reforma Agraria.

A partir de 1950 ganan centralidad los procesos políticos e institucionalizados de reforma agraria que se sucedieron en la región. Según un estudio de la FAO (1951) sobre los regímenes de propiedad rural y su relación con los bajos niveles de desarrollo, la fuerte presencia del latifundio de cultivo extensivo en América Latina constituía uno de los factores determinantes de la baja producción de alimentos y de las condiciones sociales de desigualdad y pobreza de la población. De este modo, el informe sugería la transformación de los sistemas de arrendamientos por los de propiedad la creación de cooperativas de crédito y comercialización, servicios de capacitación, asistencia tecnológica y desarrollo de las industrias rurales. Se crea la Alianza para el Progreso y en ese marco el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (compuesto por FAO, BID, CEPAL, OEA, Instituto Interamericano de cooperación para la Agricultura IICA) que llevo adelante una serie de estudios sobre tenencia de la tierra y el desarrollo socioeconómico del sector agrícola para impulsar y apoyar procesos de reforma agraria en países como Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú. (Lattuada, Márquez y Neme, 2012:89).

En la Argentina, a pesar de las propuestas agrarias bajo el pomposo título de moda “Reforma Agraria Integral”, la realidad pampeana continuo dominando la visión nacional y las iniciativas de impuestos sobre la renta potencial fueron privilegiadas por sobre las acciones directas de expropiación y colonización. (Lattuada, Márquez y Neme, 2012:89).

d) Década 1970-1980. Programa de Desarrollo Rural Integrado.

Hacia fines de la década de 1970 se comienza a observar un periodo de declinación de los procesos de reforma agraria y el auge de diversos proyectos a nivel internacional agrupados bajo el denominado enfoque de Desarrollo Rural Integrado. A partir de mediados de la década de 1960 los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial, el BID y en la década siguiente el FIDA, comenzaron a involucrarse crecientemente en proyectos de desarrollo rural orientados específicamente a paliar la situación de pobreza de la población del sector. Estas iniciativas se intensifican desplegando una diversidad de actividades cubiertas con ese objetivo y un aumento creciente en los fondos destinados para asistencia de la producción agropecuaria, la realización de obras de infraestructura y

servicios que beneficiaran y promovieran el desarrollo social y de la producción del sector (servicios de salud, capacitación o abastecimiento de agua). (Lattuada, Márquez y Neme, 2012:90).

De acuerdo a la evaluación realizada por Barsky (1990) la sumatoria de actores internacionales, nacionales y locales intervinientes y la diversidad de aspectos productivos y sociales que pretendían abarcar los proyectos en cada región y país derivaron en una caótica ejecución diferenciada de proyectos. De este modo, en cada lugar se observaron marcadas diferencias de criterio en la definición de las poblaciones –objetivo y en la relación que se establecía con los denominados sujetos del desarrollo y sus situaciones específicas de atraso o pobreza. Cuestiones, todas estas, que actuaban en desmedro del enfoque integral pretendido por los planificadores del DRI llevando a un progresivo debilitamiento de la propuesta en el transcurso de la década de 1980. (Lattuada, Márquez y Neme, 2012:91).

En 1973, durante el gobierno de Héctor Cámpora se puso en marcha un Programa de Reconversión de Áreas Minifundistas, que duró muy poco. Recién, diez años después con la vuelta de la democracia, en 1983 durante el Gobierno de Alfonsín, se creó el Programa Nacional Agropecuario (PRONAGRO), que por cuestiones políticas no llegó a implementarse.(Manzanal, 2000:6-7).

A fines de 1980 cabe mencionar el programa creado por el INTA en 1987, la Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación para Productores Minifundistas, dirigida a generar y validar tecnología agropecuaria y forestal para estos productores. (Manzanal, 2000:6-7).

e) Década de 1990-2000. Programas de Apoyo Integrados “A Demanda”

Los programas de desarrollo rural implementados en Argentina desde la década de los 90 hasta el año 2000, fueron de corte neoliberal, modelo que reemplazo al del estado de bienestar aplicado desde la década del 40 hasta mediados de la década del 70, que empieza a idearse el modelo neoliberal que se aplica con su máxima capacidad en los años 90, explicado anteriormente denominado CONSENSO DE WASHINGTON. (Manzanal, 2000:2).

La investigadora Dra. Mabel Manzanal en “Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)” expresa que con el plan de ajuste del gobierno de Menem, específicamente con el plan de convertibilidad, que se logró encarar las privatizaciones y las desregulaciones que llevaron al desmantelamiento de los organismos públicos de control institucional y político aparecen los impactos más regresivos sobre la situación socioeconómica de la población de menores recursos que pasaron a engrosar la masa de excluidos del sistema productivo; y se pregunta: ¿cuáles son los alcances y las posibilidades de las estrategias de desarrollo rural que se dan en la Argentina en el contexto del ajuste socioeconómico neoliberal?¿las propuestas que se centran en la expansión de la producción y de la productividad agropecuaria de las familias pequeño productoras

pobres, lograrán su inclusión productiva o estas familias continuarán manteniéndose en su situación de precariedad y exclusión?.(Manzanal, 2000:2-3).

En la Argentina la etapa neoliberal, condujo a un proceso paulatino de desvinculación del Estado, de sus roles tradicionales como promotor del desarrollo y garante de la igualdad de oportunidades en materia de educación, salud y vivienda. (Manzanal, 2000:3).

En un contexto caracterizado por el retraimiento en la intervención del Estado y la priorización del mercado y la sociedad en la asignación de los recursos, los denominados Programas de Apoyos Integrados para Pequeños y Medianos Productores Basados en la Demanda fueron una variante de aquellos programas de desarrollo rural integral. (Lattuada, Márquez y Neme, 2012:91).

A la inversa de lo considerado deseable en la etapa anterior, por entonces era la demanda y no la oferta la que determinaba las necesidades a satisfacer. Satisfacción limitada a un menú acotado por la oferta elaborada por las agencias estatales responsables de los programas, diseñada a su vez a partir de las recomendaciones de los organismos internacionales de financiamiento. Dichos programas brindaban un conjunto de apoyos integrados, donde la transferencia de tecnología disponible ocupaba un lugar central pero no exclusivo y en la que convergían información y capacitación sobre mercados, comercialización, diversificación de la producción, formas asociativas, análisis económico-financiero, vinculación con agroindustrias e incorporación en agronegocios así como el acceso al crédito. (Lattuada, Márquez y Neme, 2012:92).

Los programas de apoyo a los productores de menores recursos (campesinos, minifundistas) compartían muchos principios de los aquí mencionados, con la diferencia de que la asistencia financiera, por medio de créditos blandos, jugaba un papel tan importante –en particular, en países con poco desarrollo del sistema financiero- como la asistencia técnica. En estas poblaciones, también se otorgaba una mayor atención al problema de los sistemas de comercialización -, destacados como un factor crítico de su situación-, así como el fortalecimiento de la producción para el autoconsumo. No obstante, instrumentos que promuevan el acceso a un mayor control de recursos productivos o la regularización de su situación de ocupación o uso, no formaban parte de los programas de intervención destinados a este segmento de la población rural. (Lattuada, Márquez y Neme, 2012:92).

Entonces, se crean en Argentina programas dirigidos a los pobres rurales, como el Programa de Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA) el Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino (PRODERNOA), el Programa Social Agropecuario (PSA) el Programa de Iniciativas de Desarrollo Rural (PROINDER), **con el objeto de implementar y alcanzar una propuesta integral de transformación productiva y de mejoramiento de los ingresos o del nivel de vida de los pobres rurales.** Concluye acertadamente la autora **que estas estrategias se contradicen pues forman parte**

de procesos macroeconómicos caracterizados por la marginación o exclusión sistemática del sector pequeño productor agropecuario. (Manzanal, 2000:6).

Es aquí donde la autora Mabel Manzanal resalta la contradicción entre la política neoliberal instalada y el nuevo rol del estado, ella dice que esto se explica porque:

1. La estrategia de los organismos multilaterales promovía simultáneamente el ajuste macroeconómico y programas sociales que contrarrestaran sus efectos.

2. había disponibilidad internacional de capital para financiar programas de atención a la pobreza; especialmente porque estos recursos se prestaban contra garantías reales, ya que los créditos constituían deuda pública de los países prestatarios

3. Comenzó a modificarse, en esos años, la idea previa sobre la ausencia de pobreza rural en la Argentina. Este país estaba fuera del concierto de naciones que requerían atención por sus índices de pobreza rural. Ese cambio de imagen atrajo la atención de las instituciones crediticias, como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) que hasta entonces se ocupaba de países de América Latina tradicionalmente campesinos.(Manzanal, 2000:8).

Los efectos de estas medidas se diferencian según el sector que se trate, dependiendo que su inserción productiva sea agroexportadora o doméstica. **Son los vinculados al mercado interno quienes debieron afrontar los efectos recesivos de la crisis sobre el mercado interno, contundentemente afirma Manzanal,** y expresa que “estas medidas, además de permitirles a los mayores inversores un acceso más monopólico en precios y cantidades a sus respectivos mercados, condujeron al embargo económico de la pequeña producción; traduciéndose en algunos casos en su quiebra y en la expulsión de sus tierras; que de este modo quedaron liberadas para ser ocupadas por los grandes productores”. **Entonces, la situación socioeconómica de la pequeña producción se deterioró aceleradamente, por la caída de los precios de sus productos y de sus ingresos, consecuencia del ajuste, de la desregulación y de las privatizaciones.** (Manzanal, 2000:6-7).

Las medidas específicas que provocaron el deterioro fueron la liberación de los cupos de siembra, cosecha, elaboración y comercialización de las producciones tradicionales, ausencia de crédito subsidiado por la privatización de la banca de fomento provincial, la aplicación de un sistema impositivo regresivo, en tanto sus mayores recaudaciones provienen de tributos sobre el consumo (IVA) que derivan en una mayor carga sobre el sector, productivo y social, pequeño y mediano y la tendencia a la eliminación de la economía informal donde hasta entonces operaban los pequeños productores. (Manzanal, 2000:10).

f) Década del 2000 hasta la actualidad. Paradigma del desarrollo territorial rural.

Hacia la segunda mitad de la década de 1990 y durante la primera década del Siglo XXI un nuevo paradigma de desarrollo rural se ha impuesto. Sin abandonar una visión de retracción del rol del Estado respecto de su intervención en el mercado y la sociedad, la propuesta enfatiza la necesidad de profundizar las reformas que posibiliten una consolidación de las instituciones y organizaciones de la sociedad de orden local o territorial en los procesos de desarrollo rural. (Lattuada, Márquez y Neme, 2012:94).

Schejtman y Ramírez en Desarrollo territorial rural (2004:1-2) han definido al **DESARROLLO TERRITORIAL RURAL (DTR) como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza. La transformación productiva tiene el objetivo de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción de los actores locales entre sí, entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población participe del proceso y sus beneficios. Por otra parte, se ha señalado que para los programas de DTR, el territorio es una construcción social, es decir, un espacio de identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.**” (Lattuada, Márquez y Neme, 2012:95).

Los programas de desarrollo rural –aun los surgidos en el marco del nuevo paradigma- resultan una cura efímera o una poción homeopática para unos pocos, si las condiciones estructurales y la política económica y sectorial resultan adversas o neutras. La comparación de la situación socioeconómica de los productores argentinos pre (1991/2001) y post (2002/2010) convertibilidad nos brinda un claro ejemplo sobre el impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales en sus condiciones de vida y en consecuencia, de los resultados diferenciales de esas distintas concepciones de la política y del desarrollo rural. (Lattuada, Márquez y Neme, 2012:102).

Expresan Barsky y Schejtman que existen dos lógicas económicas presentes con preeminencia de la primera sobre la segunda, en contextos de desregulación y ausencia de políticas, una **lógica global, sistémica, de acumulación, comandada por las grandes empresas** (industriales, comerciales, proveedoras de tecnologías), que desarrollan estrategias buscando crecientes niveles de competitividad a escala internacional, para lo cual articulan agentes y etapas productivas a escala mundial, conformando cadenas globalizadas y nodos estratégicos transnacionalizados y otra **lógica que es territorial o local**, que busca a la vez la **creación y la consolidación de tramas productivas locales**, competitivas desarrollando o reforzando ventajas específicas de localización, y la densificación de estas tramas incorporando a los pequeños productores agropecuarios y a las Pymes industriales y comerciales y reforzando los encadenamientos locales.(Barsky y Schejtman, 2008:23).

Afirman los autores arriba citados que las fuerzas de la globalización conducen a procesos de “desclustering” y dificultan crecientemente la cooperación local y el logro de la “eficiencia colectiva”, definida como la ventaja comparativa derivada de economías externas locales y la acción conjunta de los actores territorialmente localizados (Gutman, ATR-08). (Barsky y Schejtman, 2008:23).

Luego analizan la situación de la Argentina en las zonas rurales, haciendo un corte en el año 2007, y ratificando la tensión entre las dinámicas globales y las territoriales, **concluyen que uno de los efectos es la desigual distribución regional de las oportunidades de empleo.** (Barsky y Schejtman, 2008:24).

La transformación de tecnologías cada vez más intensivas en este recurso, ha reducido la demanda de mano de obra por hectárea al agudizar la estacionalidad, y ha incidido de modo significativo en la evolución de la pobreza. El PIB per cápita total de las nueve provincias del NOA y el NEA, es la mitad del promedio nacional. Con el 21% de la población, estas provincias generan apenas el 10% del producto, el cual equivale a menos de la mitad y menos de un tercio de los de Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, respectivamente. Esta brecha productiva tiende a ampliarse, pues mientras la provincia de Bs. As creció al 6,9% anual en 2001-2003, el conjunto de las provincias del NOA y del NEA lo hizo sólo al 1,4%, y las exportaciones de la primera fueron más de cuatro veces las generadas desde la región crítica²⁰. La aplicación de este modelo produce desequilibrios sociales, ambientales, incluidos en estos últimos la expansión de los cultivos transgénicos como causal de degradación del suelo. (Barsky y Schejtman, 2008:24).

En cuanto a los **desequilibrios sociales**; dicen que estudios recientes indican que entre cuatro y seis de cada diez habitantes rurales tienen necesidades básicas insatisfechas. Los grupos de población rural con mayores grados de vulnerabilidad social son los hogares encabezados por mujeres y las comunidades aborígenes, cuyos índices de pobreza casi duplican a los de la población no indígena. (Barsky y Schejtman, 2008:24-25).

Un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD sobre la situación del desarrollo humano en la Argentina, **analiza un conjunto de nueve provincias del NOA y del NEA, que denomina región crítica, con relación a los promedios nacionales, concluyendo que** en esta región crítica, el 25% de los hogares tiene las necesidades básicas insatisfechas (NBI), casi el doble de la media nacional (14.3%) y más del triple de la Ciudad de Buenos Aires. (Barsky y Schejtman, 2008:25).

²⁰ “Bajo el concepto de región crítica el informe agrupa a las provincias del NOA: Tucumán, Catamarca, Jujuy, Salta y Santiago del Estero, y a las del NEA: Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones.”

En materia de desempleo, más del 30% de los hogares de la región crítica recibía el subsidio del Plan de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, contra el 17% para el país, con el agravante de que el índice de masculinidad de los beneficiarios del plan es del 8% mayor que el promedio nacional. (Barsky y Schejtman, 2008:25).

Las ocupaciones en el sector público, o las derivadas de su gasto, son las que absorben una parte significativa del empleo. Las disparidades territoriales de oportunidad laboral, derivadas de limitaciones propias de la estructura productiva, determinan que las tasas de reinserción de los beneficiarios del PJJHD del NOA-NEA sean inferiores al 2% contra el 4% como promedio nacional.

Los niveles de informalidad en el empleo en esta región fluctúan entre el 78% en Formosa y 61% en Catamarca, contra el 40% y el 51% en la Ciudad y en la provincia de Buenos Aires respectivamente. (Barsky y Schejtman, 2008:25).

En relación a los desequilibrios ambientales **los principales procesos que afectan actualmente a la calidad productiva del suelo en la Argentina son la erosión, la salinización tanto de los suelos de las tierras irrigadas como de las áreas anegadizas, y la desertificación.** Los problemas de salinidad y drenaje afectan el 27% del área de riego actual, excluyendo a la provincia de Mendoza, en la que dichos problemas superan el 75% de los cultivos del área regada. La superficie afectada por erosión hídrica en el país ha venido creciendo a un ritmo de 223.000 hectáreas por año, mientras que la erosión eólica afecta principalmente sector semiárido de las regiones pampeanas, chaqueño, patagónico y sectores importantes de Mendoza, La Rioja y Catamarca. (Barsky y Schejtman, 2008:26).

En la Patagonia existe un proceso de desertificación generalizado que incluye a más de 50 millones de hectáreas, en grados de moderado a grave. (Barsky y Schejtman, 2008:26).

En la Pampa Húmeda los sectores más erosionados son el norte de Buenos Aires, Arrecifes y Arroyo del Medio, con el 35% de la superficie erosionada. También los suelos de las provincias de Entre Ríos, Misiones, Chaco, Salta y Formosa presentan un grado importante de afectación cercano al 40% de su territorio. (Barsky y Schejtman, 2008:26).

Destacan los investigadores, Schejtman y Barsky, que debe de agregarse a estas situaciones problemáticas los **riesgos de la expansión de los cultivos transgénicos**; de los efectos de la expansión de la soja a zona no pampeanas, en términos por ejemplo de la deforestación; y **del uso y la disposición de productos agroquímicos, con los consabidos problemas de contaminación directa y de posible contaminación de acuíferos.** No solo se trata de que algunos de estos problemas ambientales se han agudizado sino que también **ha disminuido la tolerancia de la sociedad cuando se trata de eventuales daños al medio ambiente.** (Barsky y Schejtman, 2008:26).

En conclusión en los últimos treinta años, los cambios que se han producido en el llamado sector agropecuario han modificado y profundizado las inequidades existentes y han cambiado no solo los actores sino también las formas de producción, lo cual ha acentuado un modelo de desarrollo por acción y omisión que privilegia la producción extensiva y el desplazamiento acelerado de la agricultura de carácter familiar; siendo esta la consecuencia de la migración de más de 103.000 mil familias agropecuarias en los últimos quince años, tal como lo demuestran no solo los índices del INDEC sino todos los estudios particulares.(Dagotta, 2008: 390).

La política para el sector pareciera no asignar futuro ni actividad fuera del monocultivo sojero y/o de granos, a ello se les suman los demás monocultivos o mejor dicho paquetes tecnológicos en las economías regionales. Luego expresa el autor que dicho modelo muda las prioridades en materia agropecuaria: tierras destinadas tradicionalmente a la producción de alimentos básicos y mercado interno se comienzan a destinar a la producción exportable, y con ello se modifican las formas de producción y las relaciones sociales existentes. (Dagotta, 2008: 390).

En 25 de marzo de 1996 por resolución N° 167 de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, se autoriza la comercialización y producción de la soja tolerante al glifosato –exp. 0085/96 del Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal- consolidándose a partir de ese momento nuevas empresas, que comulgaban *con las políticas neoliberales²¹ y especialmente con la disponibilidad de materiales transgénicos resistentes al glifosato, en combinación con la difusión de tecnología de siembra directa*. Dicha autorización impulso la expansión de las áreas cultivadas y el aumento de la producción; propiciando un proceso de agriculturización y ampliación de las fronteras agrícolas, cimentado sobre el monocultivo sojero, instalándose en las zonas extrapampeanas. Tornándose para las zonas del NOA y NEA, extremadamente complejo convivir con la producción agropecuaria de la región; agravándose no solo la fragilidad de sus suelo, sino también la realidad social, económica y cultural de sus pobladores²². (Dagotta, 2008: 392).

Así, describe Dagotta que en muchas provincias aparecen o se acentúan las problemáticas de conflicto entre los poseedores de la tierra y los pretendidos nuevos titulares de dominio. Por un

²¹ Recuerda el autor que en el año 1999, luego de casi una década de políticas neoliberales aplicadas en el país y de la convertibilidad de la moneda nacional a la moneda extranjera dólar, *los productores agropecuarios se encontraban endeudados en el año 1999 en una suma cercana a los 6.000 millones de dólares con el sistema financiero y en 3.000 millones con empresas proveedoras y de crédito. Cerca del 30% de las tierras productivas se encontraba hipotecada y con riesgo de subasta.* (Dagotta, R. 2008:391).

²² A esta situación debe agregarse la nueva cultura de renta, casi el 50% de la producción sojera se realiza sobre campos arrendados, con contratos accidentales, por un año y a kilaje fijo; se trata además de contratos que no privilegian la conservación del recurso suelo, ni aseguran rotaciones y estabilidad.(Dagotta, R. 2008:392).

lado los poseedores –quienes trabajan y viven en las tierras reclamadas desde generaciones, que han nacido y crecido en ellas-, sorprendidos por la expansión de las fronteras agrícolas y el nuevo mercado de tierras, se ven perturbados por quienes las reclaman como titulares de dominio²³. (Dagotta, 2008: 391).

c) Políticas públicas de tenencia de la tierra

1. Marco histórico. Colonización²⁴

La colonización: es un hecho político que se propone radicar en un predio rustico o urbano, el hogar del colono, su familia, sea con fines sociales, económicos, estratégicos. Es la “acción pública o privada destinada a poblar tierras vírgenes, deshabitadas o poco pobladas, por medio de la construcción de infraestructura adecuada, con productores que se asentarán en ellas, y se les prestará asistencia técnica, social, económica necesaria y servicios públicos rurales; con el fin de incrementar racionalmente la producción y el bienestar de la población rural”.(Vivanco, 1967:11).

El proceso auténticamente colonizador, no exento de contradicciones y retrocesos, habría de desarrollarse, sobre todo a partir de 1860 y hasta las primeras décadas del siglo XX y no de forma homogénea en todo el país. (Mata Olmo, 1991:51).

Así nació la verdadera Ley de Enfitéusis rural, el 18/05/1826, fue la primera ley agraria, dictada bajo el gobierno de Rivadavia, ya que hasta entonces la enfitéusis era solo para el sector privado.

La ley de enfitéusis rural de 1826 dictada bajo el gobierno de Rivadavia a la luz de las investigaciones de Oddone, citado por Mata Olmo, favoreció grandemente el acaparamiento de tierras y el nacimiento de un latifundismo, en gran medida especulativo, que contribuyó poco –aunque con excepciones destacables- a colonizar y poblar, y mucho, por el contra, a sentar las bases de la clase terrateniente argentina. Poco duro, además, la aplicación del régimen enfitéutico tal y como fuera concebido. Un importante decreto de 19/09/1829 restablece las donaciones de terreno en la frontera, como consecuencia de las expediciones contra los indios, la ley de 8/07/1830 reconoce y ampara por su parte, las donaciones hechas por el Directorio en el trienio 1817-1819, y finalmente una ley de

²³ Hay en las provincias del NOA, de acuerdo a los censos, unas 6300 poblaciones agropecuarias con límites indefinidos cuya superficie se encuentra dentro de una unidad mayor denominada “régimen comunal”. De estas 3200 son “derechosos” y 2700 son “ocupantes”. La titulación insuficiente dificulta la acreditación de su derecho posesorio o de titularidad, lo que crea conflictos y muchas veces reducción de los derechos por la insuficiencia de delimitación que desconoce en la práctica la existencia y la cultura de los campos comuneros.-(Dagotta, R. 2008: 391).

²⁴La Constitución Nacional expresa en sus Art. 75 inc. 18 y 125, que la inmigración y colonización es facultad de la Nación y las provincias que puede llevarse a cabo, tanto en tierras fiscales, como en las de propiedad privada.

1831faculta al gobierno para vender tierras hasta un millón de pesos con destino a financiar las arcas públicas. (Mata Olmo, 1991:50).

Expresa Mata Olmo (1951:50-21) que

La Constitución de 1853 ciertamente, tras entronizar de forma inequívoca la propiedad privada (art. 17), contiene disposiciones tendentes al fomento de la colonización y la emigración (art. 14-20), aunque sin olvidar en modo alguno el carácter financiero de las tierras públicas. Más allá sin embargo de proclamas y decisiones gubernamentales fueron las circunstancias económicas, y en un primer momento, las especiales relaciones geopolíticas entre Buenos Aires y las provincias del litoral (Santa Fe y Entre Ríos), las causas que contribuyen a explicar ese notable proceso de ocupación y colonización de millones de hectáreas que, junto con la especialización cárnica de las estancias tradicionales no parceladas, situarían a la República entre las potencias agropecuarias del planeta al finalizar el siglo. La tierra no perderá nunca ni su carácter financiero en manos del Estado, ni su valor especulativo entre la clase terrateniente: los resultados en política de tierras y colonización estarán, pues, como una constante en la historia argentina, relativamente alejados de los objetivos trazados por las leyes.

Es imposible repertoriar aquí, siquiera el elevado número de disposiciones que pretendieron encauzar la política agraria argentina hasta la etapa de inflexión de los años treinta de nuestro siglo. La ley nacional de colonización y emigración de 19 de octubre de 1876 –conocida también como la ley Avellaneda-, constituye, sin embargo, un hito en la historia doctrinal de la colonización y el problema de la tierra. (Mata Olmo, 1991:51).

Los aspectos más sobresalientes son: la disposición organiza, por una parte, la inmigración exterior, creando para ello, el Departamento General de Inmigración. En materia de colonización, la ley establece, como paso previo –cosa fundamental- “la exploración y mensura del suelo”, sentando a continuación las bases para la división de los campos, asentamiento de los núcleos de población, acceso y reparto de la propiedad, protección y anticipos a los pobladores, y otras cuestiones administrativas menores. En cuanto a los sistemas de colonización, la ley de 1876 recoge cinco sistemas posibles, sintetizados por Cárcamo de la siguiente forma: colonización directa por el Estado en territorios nacionales o cedidos por los gobiernos provinciales; colonización indirecta, sirviéndose de empresas particulares, en tierras ya medidas y divididas, o en áreas un no exploradas; colonización por iniciativa individual; colonización de los gobiernos provinciales, apoyados por el Gobierno de la Nación y colonización de particulares amparados por el gobierno (Mata Olmo, 1991:51).

El procedimiento habitualmente seguido suponía la celebración de un contrato entre el gobierno – nacional o provincial-interesado y la empresa colonizadora, obligándose el primero a la concesión de

tierras, que pasarían a propiedad de los colonos tras cierto tiempo y condiciones, así como a la entrega de medios de producción, cuyo valor debía retornarse en pocos años, el gobierno, igualmente exceptuaba de impuestos y de servicio militar a la población durante un periodo de tiempo variable. La empresa, por su parte, se comprometía a reclutar el número de familias acordado y a establecerlas a su cargo en las tierras públicas concedidas. (Mata Olmo, 1991:52).

La superación de la crisis económica de los primeros noventa (1890), con la recuperación de las exportaciones y el nuevo aumento del precio de la tierra, y la paralela exigencia de cambio en las explotaciones agropecuarias tradicionales (nueva tecnología para enfriamiento de carnes y difusión de cultivos forrajeros) favorecieron la expansión a partir de esos años de diversas formas de aparcería y arrendamientos, quedando relegada la colonización con acceso a la propiedad a zonas todavía marginales y en proceso de ocupación (sur patagónico, Chaco, Misiones, etc.). (Mata Olmo, 1991:52). Empezaba a incubarse así un problema hasta entonces casi desconocido en el campo argentino –el de los “colonos” aparceros o arrendatarios- que estallaría años más tarde y llegaría a reorientar la política clásica de colonización en el país. (Mata Olmo, 1991:53). Aquí el autor se refiere a los hechos conocidos como el Grito de Alcorta ocurridos en el año 1912 en la localidad de Alcorta, Santa Fe, que dan origen a la primera ley de arrendamientos y aparcerías en 1921.

Aunque en la práctica prevaleciera la ejecución de grandes obras públicas sobre la labor puramente colonizadora, estaba produciéndose ya la inflexión desde una política eminentemente poblacionista y repartidora de tierras, hacia otra encaminada más bien a consolidar y a dotar de necesarias infraestructuras a territorios ya ocupados.(Mata Olmo, 1991:53).

En ese contexto y bajo la reciente presión, antes aludida, de un mayor número de arrendatarios y aparceros, se incardina la “nueva política de colonización” del Estado argentino, ya no con el objetivo de introducir y asentar inmigración europea, sino con el fin de “ordenar una estructura real, dando facilidades a los arrendatarios para la compra de su propia explotación”. (Mata Olmo, 1991:53).

De esta manera, a principios de siglo XX se había configurado una clara dualidad en el sector agropecuario argentino. Por un lado, los estancieros dueños de la tierra, en su inmensa mayoría dedicados a la cría de ganado vacuno. Por el otro, los pequeños y medianos agricultores que producían cereales y vivían en las colonias (en algunos casos con tierras propias) o arrendaban parcelas en las grandes estancias. En el resto del territorio nacional el poblamiento fue fragmentario, por parte de inmigrantes y criollos organizados en torno a actividades productivas dominantes (yerba mate, caña de azúcar, vid, algodón, etc.), en muchos casos asentados en colonias agrícolas recientemente creadas. No obstante, las dificultades del transporte y las comunicaciones y las grandes distancias a los mercados, sumados a una estructura agraria muy desigual, limitaron el desarrollo de dichas regiones. Si bien la estructura agraria era dual e inequitativa, al final de este

período las áreas cultivadas alcanzaban los 17 millones de has y Argentina se convertía en el segundo exportador mundial de carnes. (Sili y Soumoulou, 2011:43).

A partir de la crisis de 1930, la política de intervención estatal marca el fin del período liberal y la emergencia de un período signado por políticas agropecuarias y de desarrollo rural muy ambivalentes. Estas políticas ocasionaron, por un lado, un estancamiento en la producción agrícola y ganadera, pero desde otro punto de vista, consolidaron como nunca antes en la historia el arraigo rural. Esto último se dio gracias a dos factores:

1) El congelamiento y la prórroga de los contratos de arrendamiento de los chacareros a partir de dos leyes: la 11627 del año 1932, que extendía el plazo mínimo del arrendamiento de cuatro a cinco años, y la de Arrendamiento y Aparcerías rurales de 1948, que favoreció la compra de tierras a los arrendatarios. A partir de estas leyes los arrendatarios pudieron en muchas ocasiones comprar las tierras que arrendaban, ya que el propietario, por miedo a perder dicha parcela (debido a las expropiaciones que se realizaron en los años 40 y parte de los 50 para formar colonias agrícolas) o por no poder disponer de ella durante un período de tiempo prolongado prefería venderla aun a bajo precio.(Sili y Soumoulou, 2011:43).

2) Un fuerte proceso de colonización promovido por el Consejo Agrario Nacional (CAN), creado por ley en el año 1940. El Consejo tenía como objetivo lanzar un plan agrario destinado a poblar el interior del país, racionalizar las explotaciones rurales, subdividir la tierra, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad de la misma y procurar mayor bienestar a los trabajadores agrarios, estableciendo que “La propiedad de la tierra queda sujeta a las limitaciones y restricciones que se determinan en esta ley de acuerdo al interés colectivo”. El CAN tenía potestad para: adquirir inmuebles rurales y darlos en colonización; fomentar el cooperativismo en todas sus formas; propiciar la formación de industrias rurales; estimular el crédito agrario; incentivar en las escuelas rurales una instrucción que apuntara a desarrollar la capacidad técnica de los agrarios; implementar la utilización en común de las maquinarias industriales y agrícolas, y promover la aplicación del seguro agrícola en las colonias que administrase. Para ello, el CAN contaba con varios tipos de tierra: las tierras fiscales que se considerasen aptas; las que, por transferencia, pasaban a su disposición, y que se encontraban hasta entonces en poder de ministerios, bancos oficiales u otras reparticiones públicas; las que adquiriera por compra o expropiación; las de dominio privado o de las provincias o municipalidades ofrecidas para someterse al régimen de la ley. En un breve lapso de tiempo el CAN adquirió (por compra, expropiación de tierra ociosa o transferencia de otras áreas fiscales) 1.266.358 has que subdividió en lotes de acuerdo a la unidad económica de cada región y entregó a 7.841 productores, diseminados entre las Provincias de Buenos Aires, Corrientes, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, San Juan y Río Negro. Las

prórrogas de arrendamiento y la creación de colonias en tierras expropiadas y tierras fiscales fueron sumamente importantes: el objetivo era fijar una población que hasta entonces vivía en condiciones de desplazamiento permanente. Se produjo así la territorialización de un espacio rural hasta entonces recorrido por los arrendatarios nómadas, originándose una relación ciudad-campo muy dinámica en la cual los pueblos proveían de bienes y servicios al campo y este utilizaba los pueblos, no sólo como centro de acopio y comercialización de la producción agropecuaria, sino también como mercado de aprovisionamiento y como centro económico, político (allí funcionaban las delegaciones de los partidos políticos), social (clubes, iglesias, etc.) y cultural (bibliotecas, museos etc.). (Sili y Soumoulou, 2011:44).

La consolidación de la ruralidad en el país fue posible sobre todo gracias a la existencia de la Constitución Nacional del año 1949, vigente hasta 1956, que incorpora principios de justicia social, de soberanía económica y política que impactan con fuerza en el sector agropecuario debido a la concepción de la función social de la tierra. Así, la primera parte del artículo 38 comienza diciendo: “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 e 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 [...]”. Lo que aporta este nuevo modelo constitucional a la idea de colonización es que rompe el molde de la simple distribución de tierras. El reparto de tierras está ahora acompañado de otras políticas estatales que la apuntalan, intentando procurar bienestar económico, social y cultural a las familias rurales de todo el país. Por ejemplo, políticas educativas; de protección a la unidad económica y al bien de familia; políticas que permitan el acceso al crédito y a la tecnología aplicada al sector rural; de acceso a la vivienda rural digna con las mejoras que sean necesarias para el bienestar de la familia agraria, etc. (Sili y Soumoulou, 2011:44).

Entre los años 1955 y 1976 se afianzó en Argentina un modelo de modernización y desarrollo rural que se consolidó en la región pampeana pero que no alcanzó a madurar en el resto de las regiones. Un primer aspecto que hay que señalar es la existencia de una política económica favorable al sector a través de la liberación del precio de la carne, la fijación de un precio mínimo para los cereales y una fuerte política crediticia que permitió la capitalización de los agricultores en maquinarias, herramientas y en infraestructura predial. Esto se acompañó de un fuerte desarrollo de la investigación y la difusión de prácticas y conocimientos agronómicos por parte del sector público (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) y privado, que consolidó definitivamente el desarrollo agrario, en especial en la región pampeana. Ante una situación económica estable, los productores pudieron comprar las tierras que ocupaban como arrendatarios o que recibieron como colonos. Así, muchos agricultores pudieron “instalarse”

definitivamente en el sector agrario, definiendo un nuevo tipo de relación social y productiva en la que predominaban las explotaciones de carácter familiar. En este contexto, la producción de cereales aumentó notablemente, aunque la ganadería se mantuvo estancada. (Sili y Soumoulou, 2011:45).

Las regiones extrapampeanas, mientras tanto, también se vieron beneficiadas por una política de modernización y arraigo, especialmente a través de fuertes inversiones en riego y en la intervención en las cadenas productivas a través de créditos subsidiados. No obstante, la fuerte dualidad en términos de tenencia de la tierra y las dificultades de producción y comercialización de los productos (mucho más vinculados al mercado interno) no permitieron superar los problemas estructurales de pobreza rural y de desequilibrios sociales y territoriales.(Sili y Soumoulou, 2011:45).

Más allá del balance que se pueda hacer desde el punto de vista económico de toda la historia agraria hasta el año 1976, cabe resaltar que, entre los años 1930 y 1973, período de consolidación de la ruralidad y concentración territorial y de modernización y desarrollo rural, surgieron, como consecuencia de las condiciones económicas internacionales favorables y de las políticas nacionales colonizadoras y distributivas, 95.000 nuevos propietarios rurales de carácter familiar, que constituyeron en líneas generales la clase media rural y fueron responsables en gran parte de la vida del interior rural de Argentina. Sin embargo, las etapas siguientes transformarán paulatinamente este modelo rural, avanzando hacia un proceso de desintegración de la pequeña y mediana agricultura, y la consolidación de una nueva clase agraria más concentrada y deslocalizada.(Sili y Soumoulou, 2011:45).

A partir del año 1976 se puso en marcha un proceso de apertura económica y de reformas que terminó de disolver las herramientas para el desarrollo rural construidas en las décadas anteriores. Así, se suprime el CAN, la Junta Nacional de Granos, y se modifican o derogan leyes vinculadas a los arrendamientos y las aparcerías rurales. En estas leyes se establecían principios que reconocían la función social de la propiedad. En este marco, se produce la caída relativa de los precios agrícolas y la brusca caída de los créditos al sector, factores que repercutieron negativamente en los productores familiares medianos y pequeños, en tanto se consolidó una situación favorable para los sectores vinculados directamente a la exportación. En efecto, el proceso de modernización tecnológica que se venía desarrollando desde la década de los 50 se continúa, beneficiando a los grupos más concentrados, que, a pesar de la baja de los precios internacionales de los alimentos, pueden llevar adelante su proceso expansivo. En definitiva, en este período se amplifica el proceso de modernización previo, diferenciando y reestructurando al sector agropecuario en función de los profundos cambios en los mercados y las condiciones económicas. Se verifican entonces dos procesos paralelos: por un lado, la caída general de los productos tradicionales de las regiones extrapampeanas (yerba, caña de azúcar, algodón, vid, etc.) y

pampeanas (trigo, maíz, etc.) generadas mayormente por pequeños y medianos productores familiares; y por otro, la expansión de los sectores netamente exportadores (soja, aceite de girasol, etc.) ligados a los sectores empresariales. A partir de este período, comienzan a consolidarse diferentes mecanismos de gestión productiva, entre ellos el arrendamiento y los consorcios o pools de siembra, para aumentar la producción y proveer bienes para la exportación. Asistimos, pues, al nacimiento de un modelo de gestión empresarial y deslocalizado que toma tierras para la producción exportable. (Sili y Soumoulou, 2011:45-46).

El proceso de ajuste estructural que se consolidó definitivamente en el año 1991, con el Plan de Convertibilidad, definió un nuevo contexto socioeconómico en Argentina. En efecto, las reformas implementadas durante la década de los 90, caracterizadas por la desregulación de los mercados, las privatizaciones y la inserción en los mercados mundiales, subordinó las políticas sectoriales a los equilibrios macroeconómicos, desapareciendo gran parte de los tradicionales instrumentos de política pública sectorial, como subsidios, tipos de cambio diferenciados, franquicias, poderes de compra de las empresas estatales, y fijaciones de precios a productos básicos. (Sili y Soumoulou, 2011:45-46).

En el sector agropecuario estas políticas se tradujeron principalmente en una mayor estabilidad de precios de los productos agropecuarios, altas tasas de interés, una creciente sobrevaluación de la moneda nacional con respecto al dólar y la escasez de financiamiento. Estas medidas sumadas a un fuerte aumento en los costos fijos, obligó necesariamente a las empresas agropecuarias a aumentar las escalas productivas, a mejorar los sistemas de gestión y modernizar los sistemas productivos de manera que pudieran encontrar un nuevo punto de equilibrio y rentabilidad que les permitiera continuar sus actividades. Este fenómeno se amplifica si tenemos en cuenta que el aumento de escala hace más eficaz la utilización de las nuevas maquinarias y tecnologías y la mano de obra especializada. Se privilegian mediante costos, entonces, la expansión agraria y la rentabilidad de las empresas más grandes, que pueden continuar su proceso expansivo incorporando capital y nuevas tierras en detrimento de los pequeños y medianos productores que abandonan la actividad y las áreas rurales. En efecto, un porcentaje importante de esos actores que no contaron con escalas y tecnologías de producción adecuadas durante la década de los 90 debió mantenerse en las áreas rurales en condiciones de subsistencia o de marginación, o bien abandonar la actividad, migrando las grandes ciudades en busca de nuevas oportunidades. (Sili y Soumoulou, 2011:46-47).

En síntesis: la lógica económica de la década de los 90 permitió, por un lado, la consolidación de los sectores empresariales y, por otro, la disminución y pérdida de capital humano en los estratos productivos familiares y campesinos de todo el país, pero muy especialmente de las regiones extrapampeanas. Ambos procesos son obviamente complementarios y se acompañan de otros fenómenos como la modificación en las estructuras agrarias. Dentro de este marco político y

cultural se consolidaron definitivamente los nuevos actores responsables de vehicular los cambios estructurales del agro argentino. Se trata de los grandes grupos empresarios que actúan en toda la cadena productiva, especialmente en la provisión de insumos así como en la logística y comercialización de los productos. Estos actores emergieron con fuerza a partir del proceso de desregulación de la economía y la reforma del Estado. Así, el desmantelamiento de las empresas públicas y de los órganos de control, regulación de la producción y comercialización de productos primarios tuvo como contrapartida una fuerte expansión de las grandes corporaciones agroindustriales nacionales o transnacionales, que ocuparon en gran parte el lugar que antes cubrían empresas y organizaciones estatales, especialmente en lo que a logística se refiere. Estas empresas operan en el sector agropecuario en todas sus ramas, a través de la provisión de insumos (semillas, fertilizantes, pesticidas y herbicidas, etc.), la logística y el transporte (vías férreas, puertos, terminales de carga, etc.), el procesamiento industrial de la producción agropecuaria (molinos, aceiteras, frigoríficos, fábricas de alimentos en general) y la comercialización. (Sili y Soumoulou, 2011:47).

Ya a fines de la década de los 90, el modelo económico puesto en marcha por el Gobierno Nacional comienza a mostrar graves problemas, que desembocan en la crisis del año 2001 y la devaluación de la moneda en el año 2002.(Sili y Soumoulou, 2011:47).

2. La Problemática del acceso a la tierra en la actualidad.

En “La Problemática de la tierra en Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración”²⁵ los autores Marcelo Sili y Luciana Soumoulou han expresado que la distribución, la tenencia y el tipo de uso de la tierra es un tema de creciente interés en Argentina debido a la notoriedad que ha adquirido esta cuestión en las últimas décadas la concentración de las tierras por parte de algunas empresas, la compra de grandes extensiones por inversores urbanos y externos, el desalojo de pequeños productores en áreas agrícolas y los nuevos modelos de gestión agrícola donde predomina la figura del arrendamiento. (Sili y Soumoulou, 2011:15).

Todos estos temas son de una importancia fundamental en Argentina por dos grandes razones: a) las problemáticas de la tierra son de una magnitud tal que es necesario intervenir y resolver para garantizar el equilibrio territorial, la inclusión social y la sostenibilidad del medio ambiente, y b) estas problemáticas son una manifestación clara del cambio de un modelo de organización y valorización de la tierra y las actividades agropecuarias de Argentina. (Sili y Soumoulou, 2011:15).

²⁵Sili, Marcelo y Soumoulou Luciana “La problemática de la tierra en Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración”. IFAD (FIDA) Fondo Internacional para el desarrollo agrícola, Vía Paolo di Dono 44, Ciudad de Roma, 2011.-

Manifiestan Sili y Soumoulou que la problemática de la tierra se agrava a partir del “Plan de Convertibilidad”, produciéndose:

a) cambios de escala en los sistemas productivos agropecuarios con el fin de sostener los ingresos en una explotación agropecuaria,

b) una fuerte transferencia de recursos desde el sector urbano hacia las áreas rurales, ya sea para destinarlos a la producción agropecuaria, para realizar inversiones en el sector turístico, o como simple reserva de capital y reaseguro contra el riesgo inflacionario,

c) un avance espectacular que afecto a tierras ociosas y a la frontera agraria, especialmente a zonas cubiertas por bosques naturales, para la realización de cultivos de soja y otros cereales y oleaginosas. (Sili y Soumoulou, 2011:15-16).

Analizando la situación deducen y expresan en el informe que estos procesos que se dan partir de la devaluación del año 2002, por el cual se aumenta la competencia por adquirir más tierras a través de la compra o del arrendamiento; genero varias consecuencias:

a) se expande la frontera agraria hacia el norte, oeste y sur del país,

b) se amplifican los procesos de ocupación y valorización de nuevas tierras promovidos por los estados provinciales,

c) se produce un aumento generalizado de precios de la tierra (en muchos casos la tierra aumento un 500%)

d) se consolida y aumenta de forma considerable el arriendo de tierras para uso agrícola (soja especialmente) bajo la modalidad de pools de siembra,

e) se producen ventas de tierras fiscales a precios irrisorios y

f) emergen dentro de este contexto un sinnúmero de situaciones poco claras en torno a la compra y venta de tierras. (Sili y Soumoulou, 2011:16).

Resaltan los elaboradores del informe que desde el punto de vista de la estructura agraria, la distribución de la tierra no es en absoluto equitativa; puesto que el 2% de las explotaciones agropecuarias controlan el 50% de la tierra en el país, mientras que el 57% de las explotaciones agropecuarias controlan el 3% de la tierra²⁶.

²⁶Sin embargo esto no puede llevarnos a ninguna conclusión sólida, pues existen explotaciones de más de 5.000 has que son minifundios en algunas áreas del país frente a explotaciones de menos de 25 has que tienen un elevado nivel de capitalización y desarrollo.

Destacan que según los últimos censos nacionales agropecuarios - teniendo en cuenta que el CNA 2008, aun muestras datos provisorios - *en el año 2002 había aproximadamente 80.000 productores menos que en el año 1988 y en el año 2008 se censaron 276.581 explotaciones agropecuarias lo que indicaría una disminución de alrededor 57.000 productores.*(Sili y Soumoulou, 2011:16).

Declaran entonces según su análisis que - conforme la información fehaciente de los CNA 1988 y 2002- se puede observar claramente una reorganización en la estructura agraria, con una disminución de 82824 productores en el estrato de menos de 500 has (lo cual representa 5 millones de has), y un aumento en los estratos de entre 500 a 5000 has (lo que representa 4 millones más de has) con un aumento de 2000 productores dentro de esta categoría (respecto al CNA 2008, a diciembre de 2010 los datos aún no han sido publicados)²⁷. Del análisis de los datos surge que la escala superior de más de 5000 has se encuentra prácticamente inalterable, es decir mantiene la misma cantidad de empresas agropecuarias (EAP), y la misma cantidad de superficie. (Sili y Soumoulou, 2011:17).

Prosiguen el análisis concluyendo que este proceso de concentración de la tierra no fue homogéneo. Las regiones que más perdieron en los estratos de menos de 500 has fueron la región pampeana (54.000 productores menos) y el NEA (11.500 productores menos). (Sili y Soumoulou, 2011:17).

Luego, señalan que existen tres factores claves en la organización de la tierra (Sili y Soumoulou, 2011:17-18):

a) la dinámica de los precios: el aumento del precio de los alimentos a nivel internacional ha empujado al alza los valores de la tierra, ya sea para compra ya sea para arrendamiento, (Sili y Soumoulou, 2011:17-18):

b) la dinámica de transacciones de la tierra: el aumento del valor de la tierra en Argentina en los últimos años es una muestra cabal de ello. Así en tierras al oeste de Formosa que tenían un valor de 20 dólares durante la década de los 90 pasaron a costar 150 dólares en el año 2007 el segundo factor relevante es el funcionamiento actual del mercado de tierras, y (Sili y Soumoulou, 2011:18-19):

c) el funcionamiento y el rol del Estado frente a la dinámica de las tierras: El tercer factor crítico lo constituyen las formas de intervención del Estado en la organización y la dinámica de las tierras. El Estado tiene un rol de suma complejidad, en muchos casos contradictorio en torno a la tierra, debido a los siguientes factores: a) No existen políticas integrales de desarrollo y de ordenamientos territoriales consensuadas queden el marco de referencia para el tratamiento de la

²⁷Todo esto implica tanto una recomposición de productores más pequeños que por aumento de escala han alcanzado esta categoría (en términos de superficie) como la aparición de nuevos productores que emprendieron la actividad económica a través de la adquisición de tierras de los productores más pequeños.

tierra. b) Faltan marcos legales de cobertura nacional articulados y coherentes con los marcos legales provinciales necesarios para regular el uso del territorio. c) En muchas Provincias no se cuenta con información sistematizada sobre la tierra. La falta de un catastro ordenado, actualizado y de precisión contribuye a la creación de un mercado informal de tierras. d) Hay una gran burocracia y un alto costo en la gestión y la regularización de la tierra. e) Finalmente el Estado mantiene un rol ambivalente, que se caracteriza por dos hechos relevantes: 1) existen procedimientos de dudosa legalidad en torno a la administración y entrega de tierras, en las que se han visto involucradas funcionarios y a técnicos del nivel nacional, provincial y local; b) la segunda cuestión tiene que ver con las opciones políticas de desarrollo rural de los gobiernos provinciales, ya que algunos gobiernos provinciales han planteado como solución para el desarrollo rural de sus provincias la consolidación del modelo empresarial en contraposición a la agricultura familiar, como se puede observar a través de la venta de grandes lotes de tierras fiscales a grandes empresas, o por lo menos la facilitación para que grandes empresas ocupen tierras, en detrimento de los pequeños y medianos productores sin tierras. (Sili y Soumoulou, 2011:19).

Así establecen cuatro categorías para describir la problemática:

1.- los pequeños productores tienen dificultades estructurales para consolidar su desarrollo productivo, siendo una de las causas como la escasa cantidad de tierras para producir alimentos con una cierta escala que permita el desarrollo del grupo familiar: a) Pequeños productores: con títulos formales de propiedad de la tierra; b) Pequeños productores con tenencias precarias: mantienen un alto grado de incertidumbre debido a la informalidad en la tenencia de la tierra y la posibilidad de desalojos, situaciones que obviamente condicionan la capacidad de inversión y desarrollo productivo; dentro se encuentra el subgrupo de pequeños productores establecidos en tierras demandadas por otros actores privados que poseen las tierras desde hace varias décadas, en momentos en que las mismas no eran explotadas por sus titulares registrales, ni estos ejercían la posesión (se trataba generalmente de latifundios improductivos o muy poco explotados).(Sili y Soumoulou, 2011:18-19).

2.- La segunda categoría son los medianos productores, quienes mantienen sistemas productivos que les permiten continuar dentro de la actividad a través de estrategias de inserción en cadenas dinámicas o diversificando los riesgos. En líneas generales desde el punto de vista de la tierra se pueden producir cuatro modelos de situaciones: a) los que se mantienen estables, b) los que aumentan la cantidad de tierras c) los que venden sus tierras y d) los que alquilan las mismas. (Sili y Soumoulou, 2011:19).

3.- La tercera categoría elaborada para el análisis son los grandes productores recurren, por otro lado, sistemas productivos muy dinámicos que muchas veces forman parte de cadenas productivas altamente competitivas. Desde el punto de vista evolutivo, en ese sector se manifiestan diversidad de

situaciones: a) algunos permanecen estables, b) otros se subdividen entre familiares y c) otros venden sus tierras bajo diferentes modalidades. (Sili y Soumoulou, 2011:19).

4.- La cuarta y última categoría se refiere a los inversores externos²⁸ que pueden ser empresas o personas físicas, argentinos o extranjeros; son aquellos que producen para la exportación o para el consumo interno, insertándose generalmente en toda la cadena productiva, por lo cual pueden reducir drásticamente sus costos de transacción y sus costos de insumos y servicios²⁹. (Sili y Soumoulou, 2011:19).

Entonces Sili y Soumoulou enfocándose desde el punto de vista de la tenencia de la tierra, señalan que la mayor proporción de tipos de tenencia corresponde a la **propiedad personal** con el 75% del total. (Sili y Soumoulou, 2011:55).

La forma de tenencia a través del arrendamiento es muy significativa con el 12% de la superficie en tercer lugar, las sucesiones indivisas constituyen asimismo un porcentaje importante.

Las aparcerías, los contratos accidentales, las ocupaciones con permiso y las ocupaciones de hecho suman en conjunto un 7% de la superficie. (Sili y Soumoulou, 2011:55).

Analizan que desde el punto de vista evolutivo, se observa una caída muy importante de la superficie de sucesiones indivisas en el periodo 1988-2002, con una tendencia declinante entre el 2002 y la actualidad. También las aparcerías y los contratos accidentales sufren en ese periodo una caída significativa, aunque ambas figuras mantienen un total de 5 millones de has. (Sili y Soumoulou, 2011:55).

Continúan expresando que lo más importante es el avance del arrendamiento como mecanismo para ocupar y trabajar más tierras, pues creció entre 1988 y 2002 un 64%, aunque según fuentes calificadas ese porcentaje subió mucho más aun en el periodo posterior a la devaluación debido al impulso de la agricultura. También avanzan significativamente en términos porcentuales las ocupaciones con permiso con 5.6 millones de has en el total del país y concluyen que es importante destacar que de un total de 173 millones de has el 12% padece situaciones precarias de tenencia, si consideramos las sucesiones indivisas, los contratos accidentales o la ocupación con permiso y de hecho. Las cifras globales de tenencia irregular (22 millones de has) no son relevantes en términos de superficie pero si

²⁸Los pools de siembra funcionan como sociedades, fideicomisarios u otra figura jurídica.

²⁹Más allá de las diferentes características de los inversores externos lo que interesa resaltar finalmente es la forma como los inversores han adquirido las tierras, pues el hecho más saliente y que genera mayores niveles de conflictividad no es la compra de grandes superficies, sino la poca transparencia en los procesos de adquisición de tierras (licitaciones dirigidas, remates poco transparentes, etc.) o las irregularidades relativas a la titularidad de tierras en aquellas en aquellos casos en que hay agricultores que viven y producen en ellas desde hace varias décadas. Otro caso que genera numerosos conflictos es la venta de tierras fiscales por parte de las direcciones de tierras provinciales o de los municipios a inversores externos a precios irrisorios.

constituyen un problema muy serio teniendo en cuenta que aproximadamente el 85% de esas situaciones de tenencias irregulares afecta a pequeños agricultores que no tienen posibilidad de alcanzar la titularidad de las tierras que trabajan, en muchos casos después de décadas de ocupación por varias generaciones familiares. (Sili y Soumoulou, 2011:56).

3. Marco legislativo

El marco legal y normativo nacional también contribuye a consolidar un modelo de concentración de la tierra. No obstante, las Provincias tienen facultades para poder resolver estos procesos a través de los marcos legales provinciales y a través de instrumentos específicos (de los que muchas de ellas ya disponen), opinan los autores de la Problemática de la tierra en Argentina Sili y Soumoulou. (Sili y Soumoulou, 2011:36).

En el año 1853 la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal por voluntad y elección de las provincias que entonces la componían. Se dicta entonces la primera Constitución Nacional de índole netamente liberal, que reconoce derechos de primera generación. Cada provincia dicta para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, cuidando que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el gobierno federal, garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. En el artículo 121 de la Constitución Nacional se establece que las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. Uno de los poderes no delegados al Gobierno Federal fue el dominio de los recursos naturales existentes en sus territorios. El artículo 124 CN establece que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, en tanto el artículo 125 dispone que “las provincias pueden promover la colonización de tierras de propiedad provincial”. A su vez, en el artículo 75, inciso 5, relativo a las atribuciones del Congreso Nacional, se establece que “corresponde a éste disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional”, y en el inciso 18, que “le corresponde proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, [...] promoviendo [...] la colonización de tierras de propiedad nacional [...]”.(Sili y Soumoulou, 2011:36).

En cuanto al régimen aplicable a la propiedad privada, nuestra Constitución Nacional no contempla expresamente la función social de la misma. El artículo 17 reza así: “La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia

fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada”. No existe, sin embargo, límite ni sanción alguna al propietario absentista, a la especulación o a la concentración. En función de esta estructura político administrativa y de los principios dados en la Carta Magna de Argentina, si bien en todo el país existe un único régimen de propiedad privada, las provincias poseen regímenes diferentes respecto de sus propias tierras fiscales y, en general, también de todos los recursos naturales.(Sili y Soumoulou, 2011:36).

En el año 1994, se reformó la Constitución Nacional y se produjeron tres modificaciones fundamentales respecto al régimen de propiedad de la tierra:

1) El inciso 17 del artículo 75, relativo a las atribuciones del Congreso Nacional, establece que corresponde a este 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 afectan. Se establece también que las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones. Se reconoce así un nuevo tipo de propiedad en el Derecho argentino, la propiedad comunitaria de la tierra de comunidades indígenas. Debemos tener en cuenta que este tipo de propiedad, sólo se reconoce a los pueblos originarios que vivan en comunidad y que hayan hecho el trámite de inscripción de su personería jurídica como tal. En la Región del Noroeste de nuestro país, por ejemplo, el uso comunitario de la tierra es frecuente también entre criollos, quienes en la mayoría de los casos, también las han poseído durante generaciones. Estos últimos, a diferencia de las comunidades indígenas, sólo tienen posibilidad de recurrir a las herramientas que brinda el Código Civil, conforme veremos en los párrafos siguientes. (Sili y Soumoulou, 2011:36-37). Actualmente también cuentan con la ley de Agricultura Familiar que ha suspendido los desalojos por tres años (2014-2017).-

2) Otra novedad residía en el artículo 41: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo [...] Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.” (Sili y Soumoulou, 2011:37).

3) Se incorporaron también tratados internacionales a los que se les otorgó jerarquía constitucional. Entre ellos, merece mención especial el artículo 21.1. del Pacto de San José de Costa Rica, que establece: “Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social [...]”. Sobre este artículo, el Gobierno argentino hace una reserva expresa en el instrumento de ratificación del Pacto, en el que dispone: “El Gobierno argentino establece que no quedarán sujetas a revisión de un Tribunal internacional cuestiones inherentes a la política económica del Gobierno. Tampoco considerará revisable lo que los Tribunales nacionales determinen como causas de utilidad pública e interés social, ni lo que estos entiendan por indemnización justa”. Con posterioridad a la Reforma Constitucional, el Estado argentino ratificó el 3 de julio del año 2000 el Convenio Internacional 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que había sido incorporado a la legislación nacional en el año 1992, mediante la Ley N° 24.071. (Sili y Soumoulou, 2011:37).

Resaltan los autores que la Constitución Nacional vigente, a diferencia de las constituciones de países limítrofes, no establece la función social de la propiedad y de la tierra como lo hace la Constitución de 1949. En efecto, dicho concepto entra nuevamente en escena gracias a la acción de organizaciones sociales de la agricultura familiar; así, por ejemplo, el Foro Nacional de Agricultura Familiar, a partir de la denuncia que hace sobre la desigual distribución de la tierra y el fuerte proceso de concentración, propone que se reconozca “la tierra como un bien social, cláusula primaria que da razón a la visión de que la tierra no es un bien de mercado, sino un bien integrado al ser humano con el que debe mantenerse una relación activa y dinámica en el tiempo”. (Sili y Soumoulou, 2011:37).

Aclaran los autores que no obstante, a pesar de que la Constitución Nacional vigente nada dice en forma expresa sobre la función social de la propiedad, en la mayoría de las constituciones provinciales el principio está abiertamente reconocido: se contemplan pautas colonizadoras precisas, lineamientos fundamentales para regular la propiedad, el uso y tenencia de la tierra. Así, lo encontramos en las siguientes constituciones provinciales: artículo 40, Constitución del Chaco; artículo 35, Constitución de San Luis; artículo 8, Constitución de Catamarca; artículo 20, Constitución de Chubut; artículo 67, Constitución de Córdoba; artículo 36, Constitución de Jujuy; artículo 33, Constitución de La Pampa; artículo 60, Constitución de La Rioja; artículo 51, Constitución de Misiones; artículo 90, Constitución de Río Negro; artículo 86, Constitución de Salta, artículo 111, Constitución de San Juan, artículo 35, Constitución de San Luis; artículo 15, Constitución de Santa Fe, y artículo 99, Constitución de Santiago del Estero.

Algunas constituciones provinciales, aunque no enuncian la “función social de la propiedad” en forma expresa, ésta se puede fácilmente inferir de su articulado (Constituciones

Provinciales de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Formosa, así como la de Corrientes, luego de su modificación más reciente) al analizar los lineamientos y principios que enuncia. (Sili y Soumoulou, 2011:38).

Atento el tema de tesis es trascendente traer a colación lo establecido por la Provincia de Formosa en su Constitución provincial, específicamente en el artículo 45:

La Provincia considera la tierra rural fiscal como factor de producción y fomentará su adjudicación a quien la trabaja, evitando la especulación, el desarraigo y la concentración de la propiedad. Es legítima la privatización en función social de la tierra y constituye un derecho para todos los habitantes de acceder a ella. **Se propenderá la ejecución de planes de colonización. La ley establecerá las condiciones de manejo de la tierra pública como recurso natural renovable. Promoverá la adjudicación mediante ofrecimiento público de las tierras libres de ocupantes.** La unidad productiva máxima será de cinco mil hectáreas, salvo excepciones que precisarán de una ley especial que las justifique.

En el año 1960, el gobierno formoseño sanciona la ley 113 de “Régimen Colonización y Tierras Fiscales”, que establece en el Artículo 1º que el Poder Ejecutivo, por intermedio del Instituto de Colonización y Tierras Fiscales, promoverá la estabilidad, incremento y progreso de la población rural y urbanización de los centros poblados, sobre la base de la propiedad de la tierra racionalmente subdividida. Para ello crea el Instituto de Colonización y Tierras Fiscales, el que tiene a su cargo la administración y disposición de las tierras fiscales, rurales y urbanas que integran el dominio privado provincial.³⁰

Esta ley se considera incorporada como Anexo al Código Rural en virtud del art. 61 de este. Por la modificación que la ley 1100 (BO del 20/10/1994) le hiciera a su art. 94, el Poder Ejecutivo podrá convenir con instituciones oficiales de crédito la forma de posibilitar, orientar e incrementar el crédito a favor de los pobladores locales para la construcción de vivienda y/o mejoramiento de las explotaciones agrarias, aun antes de la obtención del título de propiedad de las tierras fiscales de que se trate. (Crespo Alcuaz, 2011:280).

El Código Rural de la provincia de Formosa se refiere a colonización y recolonización en los arts. 53 a 61 contemplando la posibilidad de que dicha actividad sea de carácter oficial o privada por acuerdo con el Estado, al par que el art. 53 dispone que tendrá por objetivos el establecimiento dentro del territorio provincial, en unidades económicas de empresarios agrarios o personas organizadas en empresas, ya sea en cooperativas o consorcios de producción. También se establece el art. 57 la posibilidad de que el empresario rural se organice e integre “una cooperativa de producción afectando

³⁰ www.infoleg.gov.ar.

las parcelas adjudicadas en forma individual, al funcionamiento cooperativo”. Con respecto a la afectación de tierra a dicha actividad establece el art. 61 que “el Poder Ejecutivo afectara al régimen de colonización y transformación agraria, a las tierras fiscales que considere aptas para tal fin y a las privadas que por cualquier título se incorporen el régimen previsto por la ley vigente”. (Crespo Alcuaz, 2011:280).

Código Civil y Comercial de la Nación

El Código Civil argentino (de aplicación en todo el territorio argentino) no hace distinción alguna entre inmuebles urbanos y rurales, estableciendo que, para ser considerado propietario de un inmueble, es necesario poseer el Título de Propiedad -entiéndase por tal escritura pública- y que ese título esté inscrito en el Registro de la Propiedad Inmueble. Cada Provincia posee su propio Registro de Propiedad Inmueble. (Sili y Soumoulou, 2011:39).

El actual Código Civil y Comercial de la Nación no ha modificado el sistema de adquisición de la propiedad privada inmueble en Argentina (arts. 1882-1940), título y modo.

Los autores describen la figura jurídica del dominio, siendo el actual artículo 1941 que lo define de la siguiente manera: “Dominio perfecto. El dominio perfecto es el derecho real que otorga todas las facultades de usar, gozar y disponer material y jurídicamente de una cosa, dentro de los límites previstos por la ley. El dominio se presume perfecto hasta que se pruebe lo contrario”.

En el Código Civil, el dominio es perpetuo y subsiste independiente del ejercicio que se pueda hacer de él. El propietario no deja de serlo, aunque no ejerza ningún acto de propiedad, aunque esté en la imposibilidad de hacerlo, y aunque un tercero los ejerza con su voluntad o contra ella, a no ser que deje poseer la cosa a otro, durante el tiempo requerido para que éste pueda adquirir la propiedad por la prescripción. La posesión y también el dominio se pierden por abandono voluntario de la cosa con intención de no poseerla en adelante. De esta manera, el dominio, dadas ciertas condiciones, se pierde y generalmente existe una contraparte que lo adquiere, para lo cual, como veremos, será necesario que exista posesión. (Sili y Soumoulou, 2011:39). Situación que no ha sido modificada por el actual Código Civil y Comercial.

Existen dos modos de adquirir el dominio por prescripción: a) mediante la posesión del inmueble, durante un plazo de 10 o 20 años.

ARTÍCULO 1897.-Prescripción adquisitiva. La prescripción para adquirir es el modo por el cual el poseedor de una cosa adquiere un derecho real sobre ella, mediante la posesión durante el tiempo fijado por la ley.

ARTÍCULO 1898.-Prescripción adquisitiva breve. La prescripción adquisitiva de derechos reales con justo título y buena fe se produce sobre inmuebles por la posesión durante diez años. Si la cosa es mueble hurtada o perdida el plazo es de dos años. Si la cosa es registrable, el plazo de la posesión útil se computa a partir de la registración del justo título.

ARTÍCULO 1899.-Prescripción adquisitiva larga. Si no existe justo título o buena fe, el plazo es de veinte años. No puede invocarse contra el adquirente la falta o nulidad del título o de su inscripción, ni la mala fe de su posesión. También adquiere el derecho real el que posee durante diez años una cosa mueble registrable, no hurtada ni perdida, que no inscribe a su nombre pero la recibe del titular registral o de su cesionario sucesivo, siempre que los elementos identificatorios que se prevén en el respectivo régimen especial sean coincidentes.

ARTÍCULO 1900.-Posesión exigible. La posesión para prescribir debe ser ostensible y continua

Estas normas del Código Civil son las únicas herramientas jurídicas con las que cuentan en la mayoría de los casos, miles de poseedores de distintas regiones de nuestro país, para defender su derecho a la propiedad, ante los intentos de desalojo por parte de dudosos propietarios que, junto a la expansión de la frontera agrícola y los precios internacionales de los granos, ven esas tierras (abandonadas por unos primero y poseídas por otros durante varias generaciones) como el negocio de esta etapa histórica y económica.(Sili y Soumoulou, 2011:40). Situación que no ha sido modificada por el actual Código Civil y Comercial.

El actual código civil y comercial, al igual que el anterior, establece en su artículo 2240 la acción posesoria contra la turbación y/o desapoderamiento, y dice así: **“Defensa extrajudicial. Nadie puede mantener o recuperar la posesión o la tenencia de propia autoridad, excepto cuando debe protegerse y repeler una agresión con el empleo de una fuerza suficiente, en los casos en que los auxilios de la autoridad judicial o policial llegarían demasiado tarde. El afectado debe recobrarla sin intervalo de tiempo y sin exceder los límites de la propia defensa. Esta protección contra toda violencia puede también ser ejercida por los servidores de la posesión”. Defensa extrajudicial utilizada por los movimientos sociales rurales, como veremos más adelante.**

Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos N° 26.331

Según la Ley 26.331 fue aprobada por el Congreso de la Nación en noviembre de 2007, cada provincia debía establecer en transcurso de un año un ordenamiento de sus bosques nativos, y debía hacerlo “a través de un proceso participativo”, no especificado en la ley.

Es así que las experiencias efectivas de participación, así como resultados de las zonificaciones practicadas en provincias que lo hicieron, difieren según las realidades políticas de cada provincia. Esta norma plantea el pago los servicios ambientales a quien conserve el bosque del cual es propietario, así como la aprobación de planes de manejo de bosques. Esta ley vino a considerar, también, la conservación como uno más de los usos del suelo. Sin embargo, una de las recientes situaciones en el marco de la implementación de la ley detectada por el Área de Tierras de la Subsecretaría de Agricultura Familiar durante los años 2010 y 2011, es el reclamo parte de los agricultores familiares y puesteros que quedan fuera del beneficio, pues uno de los requisitos es la titularidad dominial, algo de lo cual carecen hasta tanto no se realice el saneamiento de títulos. (Gigena, Gómez, Otal, Oyharzabal y Weinstock, 2013:66).

Sin perjuicio de ello, esta ley es importante para porque presenta definiciones conceptuales, como que se entiende por pequeños productores y comunidades campesinas; y establece que el trato hacia ellos será asimilable al que se tiene con las comunidades indígenas a los efectos de la ley.

Así en su art. 2º reconoce a los pequeños productores y a las comunidades indígenas de la siguiente manera: “quedan exceptuados de la aplicación de la presente ley todos aquellos aprovechamientos realizados en superficies menores a diez hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores” y suspende las autorizaciones a fin de desmontar hasta tanto las provincias no dicten una reglamentación en base a la nueva legislación de presupuestos mínimos de protección de bosques nativos.

Asimismo **reconoce a las comunidades campesinas** en los arts. 21, 26 y punto 10 del Anexo de los criterios de sustentabilidad ambiental del ordenamiento territorial para los bosques nativos. (www.infoleg.gov.ar)

En el mismo sentido y profundizando el decreto reglamentario 91/2009 define en su art. 2 inc. c) Comunidades indígenas: Comunidades de los Pueblos Indígenas conformadas por grupos humanos que mantienen una continuidad histórica con las sociedades preexistentes a la conquista y la colonización, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores nacionales y están total o parcialmente regidos por tradiciones o costumbres propias, conforme lo establecido en el artículo 75 inciso 17 de la CONSTITUCION NACIONAL, los tratados internacionales sobre la materia y la normativa vigente.(www.infoleg.gov.ar)

d) Pequeños productores: Quienes se dediquen a actividades agrícolas, apícolas, ganaderas, forestales, turísticas, de caza, pesca y/o recolección, que utilicen mano de obra individual o familiar y que obtengan la mayor parte de sus ingresos de dicho aprovechamiento.

e) Comunidades campesinas: Comunidades con identidad cultural propia, efectivamente asentadas en bosques nativos o sus áreas de influencia, dedicadas al trabajo de la tierra, cría de animales, y con un sistema de producción diversificado, dirigido al consumo familiar o a la comercialización para la subsistencia. La identidad cultural campesina se relaciona con el uso tradicional comunitario de la tierra y de los medios de producción. La situación jurídica de los pequeños productores será asimilable, a los efectos de la Ley y el presente Reglamento, a la de las Comunidades Indígenas. A efectos de hacer valer la excepción prevista en el último párrafo del artículo 2º de la Ley, así como a efectos de requerir los beneficios que prevé la Ley y el presente Reglamento, resultará suficiente respecto de las Comunidades Indígenas, acreditar fehacientemente la posesión actual, tradicional y pública de la tierra, en el marco de la Ley N° 26.160 y su normativa complementaria.- (www.infoleg.gov.ar)

Es de gran importancia esta definición y asimilación de su condición a las comunidades indígenas puesto que constituye un antecedente para solicitar su inclusión en la Constitución Nacional, recuerdo aquí que ya se menciona al campesinado en la Constitución Nacional del 49 luego derogada, **es la primera vez que se las define luego de dicha constitución como un grupo vulnerable y a proteger debidamente.**

En síntesis la legislación aprobada establece:

- Moratoria a los desmontes hasta que cada provincia realice un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos participativo.
- Obligatoriedad de realizar un Estudio de Impacto Ambiental y una audiencia pública antes de autorizar un desmonte.
- Respetar a los derechos de las comunidades indígenas y campesinas sobre los bosques que utilizan.
- Prohibición de la quema a cielo abierto de los residuos derivados de desmontes o aprovechamientos sostenibles de bosques nativos.

Ley de Tierras Rurales: La Ley de Tierras rurales N° 26.737 establece el régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales; sobre todo el territorio de la Nación Argentina, con carácter de orden público.(www.infoleg.gov.ar)

Su objeto es: a) Determinar la titularidad, catastral y dominial, de la situación de posesión, bajo cualquier título o situación de hecho de las tierras rurales, y establecer las obligaciones que nacen del dominio o posesión de dichas tierras, conforme las previsiones de la presente ley.

Define como tierras rurales: a todo predio ubicado fuera del ejido urbano, independientemente de su localización o destino. Respetando así la normativa existente en la legislación contractual agraria, ley 13246 y su decreto reglamentario 8330/63.

El art. 1 del Decreto Reglamentario 274/2012 de la ley establece que a los efectos de la aplicación de la ley, las tierras rurales serán “las que surjan de detraer de la totalidad del territorio provincial, departamental, municipal o divisiones políticas equivalentes el correspondiente a los ejidos urbanos determinados a partir de las constituciones, leyes o decretos provinciales, cartas orgánicas u ordenanzas municipales”.

Corresponde a la autoridad de cada gobierno local informar a la autoridad de aplicación cualquier cambio en la zonificación que signifique una modificación en la superficie de tierras rurales correspondiente a esa jurisdicción, dentro de los DIEZ (10) días de que la misma entre en vigencia.

Según el artículo 2 del Decreto Reglamentario a los efectos de la determinación de la titularidad dominial se estará “a las inscripciones en el Registro de la Propiedad Inmueble correspondiente”. Para la determinación de la titularidad catastral se atenderá a la información relativa al estado parcelario que surja de los organismos catastrales sean estos provinciales o municipales, priorizando aquella que se encuentre georeferenciada y que identifique efectivamente la ubicación de la parcela. La situación de posesión será determinada a partir de la información obrante en los registros de poseedores en las provincias en que estos existan, o por aquellas fuentes de información que así considere la autoridad de aplicación. En los casos de condominio, se entenderá en cabeza de los condóminos una superficie proporcional a su parte indivisa.

Continúa el art. 2 de la ley, y en su inciso b) establece que es objeto: Regular, respecto de las personas físicas y jurídicas extranjeras, los límites a la titularidad y posesión de tierras rurales, cualquiera sea su destino de uso o producción.

A dichos efectos la ley crea el Registro Nacional de Tierras Rurales, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con integración del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, que será la autoridad de aplicación con las siguientes funciones específicas: a) Llevar el registro de los datos referentes a las tierras rurales de titularidad o posesión extranjera en los términos de la presente ley; b) Requerir a las dependencias provinciales competentes en registración, catastro y registro de personas jurídicas, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones; c) Expedir los certificados de habilitación de todo acto por el cual se transfieran derechos de propiedad o

posesión sobre tierras rurales en los supuestos comprendidos por esta ley. Los certificados de habilitación serán regulados por la reglamentación de la presente ley y serán tramitados por el escribano público o autoridad judicial interviniente y d) Ejercer el control de cumplimiento de la presente ley, con legitimación activa para impedir en sede administrativa, o reclamar la nulidad en sede judicial, de los actos prohibidos por esta ley.

En orden al art. 3 de la ley de Tierras Rurales, a sus efectos se entenderá como titularidad extranjera sobre la propiedad o posesión de las tierras rurales, toda adquisición, transferencia, cesión de derechos posesorios, cualquiera sea la forma, denominación que le impongan las partes, y extensión temporal de los mismos, a favor de Personas físicas de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio real en territorio de la Nación Argentina, con las excepciones establecidas en el artículo 4° de la ley y de Personas jurídicas, en proporción superior al cincuenta y uno por ciento (51%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario, sea de titularidad de personas físicas o jurídicas, de nacionalidad extranjera.

Se establece en el quince por ciento (15%) el límite a toda titularidad de dominio o posesión de tierras rurales en el territorio nacional, respecto de las personas y supuestos regulados por la ley en su capítulo III.

La Ley de Tierras Rurales dispone en el art. 15, la realización de un relevamiento catastral, dominial y de registro de personas jurídicas que determine la propiedad y la posesión de las tierras rurales, conforme sus disposiciones, el que se realizará dentro del término de ciento ochenta (180) días de la creación y puesta en funcionamiento del Registro Nacional de Tierras Rurales.

El relevamiento tiene por fin determinar la propiedad y posesión de las tierras rurales. Los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca y de Justicia y Derechos Humanos, a través de su integración en el REGISTRO NACIONAL DE TIERRAS RURALES, establecida en el artículo 14 de la Ley N° 26.737, cumplirán las tareas de relevamiento establecidas en el artículo 15, a los fines de determinar la posesión de tierras rurales, solicitando para ello la cooperación de la autoridad pública de cada provincia. (Art. 15 del DR)

Del relevamiento realizado por el Registro Nacional de Tierras, presentado en el año 2013 y publicado en la página web de Télam (Informe del Registro Nacional de Tierras Rurales 2013:3), a partir de las Declaraciones Juradas presentadas por extranjeros en el plazo de 180 días desde la reglamentación; de la Información provincial brindada por 23 catastros, más de 26 registros de la propiedad inmueble y organismos de personas jurídicas y de la Información de organismos nacionales como Fronteras, Migraciones, Hídricos, Sec. Minería, Instituto Geográfico Nacional se arribaron a las siguientes conclusiones (Informe del Registro Nacional de Tierras Rurales 2013:7):

- 1) La Argentina es el octavo país del mundo con una superficie total de 279.181.000 hectáreas
- 2) La Argentina tiene 267.679.474 hectáreas de tierras rurales, es decir 95,88% de su territorio nacional.
- 3) El total de hectáreas en manos de extranjeros es 15.881.069, es decir el 5,93% de las tierras rurales a nivel nacional, y
- 4) De las 569 divisiones subprovinciales consensuadas con las provincias, 49 pasaron el límite del 15%. (Informe del Registro Nacional de Tierras Rurales 2013:7).

4. Agricultura familiar. Problemática de la tierra

Establecido el marco histórico y jurídico, se acotara el análisis de política pública de tenencia para la agricultura familiar. Aclaro que para el presente apartado se tomara como fuente el Informe “Relevamiento y sistematización de problemas de tierras de los agricultores familiares en la Argentina” producido por la Subsecretaria de Agricultura Familiar a cargo de Emilio Pérsico en el año 2013. (Gigena, Gómez, Otal, Oyharzabal y Weinstock, 2013).

Del informe surge que se estima en 250.000 las unidades productivas en la Argentina con una población rural campesina reducida a un porcentaje de tan solo 5% del total nacional. En parte las causas del despoblamiento rural y la baja presencia de productores familiares responden a una raigambre histórica y por expresión de una dinámica poblacional característica de los actuales territorios argentinos. De por si el poblamiento de nuestro territorio era reducido si se lo comparaba con las zonas del Alto Perú; y a ello se le suma el acaparamiento de tierras producto de la expansión lanar y por el otro el exterminio de las comunidades indígenas como así también de las montoneras campesinas que resistían los desalojos. (Gigena, Gómez, Otal, Oyharzabal y Weinstock, 2013:4).

Recuerdan los autores que las tierras nacionales fueron repartidas entre generales, militares y hacendados negando cualquier tipo de reforma agraria y sentenciando a las poblaciones rurales. **Desde la década de los 70 y de la mano con la dictadura militar el alcance del agronegocio y la siembra directa funcional como un golpe gracia para los campesinos al no ser acompañado de un proyecto de complementariedad y convivencia con el modelo de la agricultura familiar.** (Gigena, Gómez, Otal, Oyharzabal y Weinstock, 2013:4).

Para la realización del informe se tomó como agricultura familiar a la definición que había realizado el Fonaf, según el cual la Agricultura familiar es: Es una “forma de vida” y una “cuestión cultural” que tiene como principal objetivo la “reproducción social de las familias en condiciones dignas”, donde la

gestión de la unidad productiva y las inversiones realizadas es hecha por individuos con lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por sus miembros, la propiedad de los medios de producción pertenece a la familia (no siempre la tierra) y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias (Informe Fonaf 2006:7) (Gigena, Gómez, Ota, Oyharzabal y Weinstock, 2013:12).

El Informe incluye un relevamiento que abarca una superficie del territorio nacional del orden de 9.293.233.80 hectáreas que afectan a 63.843 familias de agricultores familiares. (Gigena, Gómez, Ota, Oyharzabal y Weinstock, 2013:10).

a) Condición Jurídica. Si se atienden a las condiciones jurídicas de los agricultores familiares involucrados en situaciones problemáticas se observa que en el 87.6 % de los problemas se registran poseedores, en el 8.5% propietarios y en el 4% tenedores. (Gigena, Gómez, Ota, Oyharzabal y Weinstock, 2013:10).

El 77.6% de los poseedores tienen más de 20 años de posesión, es decir que cumplen con el lapso de tiempo establecido por la usucapión para pedir al Estado el reconocimiento de sus derechos posesorios. En tanto el 87% afirma la existencia de límites claros de la posesión y de ellos el 60.9% no cuenta con mensuras de las tierras que poseen. (Gigena, Gómez, Ota, Oyharzabal y Weinstock, 2013:10).

b) Condición de dominio de la tierra. Fiscales, privadas o mixtas. La condición de dominio de las tierras afectadas arroja que los problemas relevados se encuentran en tierras privadas el 49%, en tierras fiscales (provinciales, municipales y nacionales en ese orden de importancia) el 34%, y en tierras mixtas -privadas y fiscales- el 17%.(Gigena, Gómez, Ota, Oyharzabal y Weinstock, 2013:10).

c) Situaciones problema. Orígenes. Respecto de las razones que originan las situaciones problema entre agricultores familiares se identifican para todo el país las siguientes: a) títulos incompletos e inexistencia de títulos – 18.25%-, b) usurpación de tierras campesinas e indígenas (8.95%), c) despojo (8.15%), d) pedido de reconocimiento indígena (7.89%) e) falta de tierras: problemas relacionados con territorios fiscales a nivel provincial fraude y falta de información (6.57%, 6.39%, 6.13% y 6.8% respectivamente), f) Otros (9.17%).(Gigena, Gómez, Ota, Oyharzabal y Weinstock, 2013:10-11).

Para realizar el análisis los autores del Informe entienden por Problemas de Tierras: aquellos que aquejan a un colectivo de hogares de agricultores de familiares que territorialmente ocurran en espacios rurales –o bien periurbanos-, cuando cumplan todas o algunas de estas condiciones:(Gigena, Gómez, Ota, Oyharzabal y Weinstock, 2013:13).

Precariedad en la tenencia de la tierra (falta de títulos, problemas en el acceso, ocupación, sucesiones indivisas entre otros).

Conflictos manifiestos (desalojos por ejemplo) y no manifiestos, judicializados y no judicializados.

Por Conflictos entienden que es una situación que: implica la disputa entre distintos actores por el control del recurso tierra/territorio, que involucre a los actores de la agricultura familiar en sus posibilidades de permanencia en ella. Esta definición es aplicable a la concepción de “problemas” a los efectos de este estudio. (Gigena, Gómez, Otal, Oyharzabal y Weinstock, 2013:13).

Poseedores: son los agricultores familiares que tienen la disposición material de la cosa con la intención de someterla al ejercicio de su voluntad/derecho de propiedad; es decir son quienes residen o trabajan efectivamente en la tierra de la cual se sienten propietarios y se comportan como tales. En los problemas de la tierra son el 87.4% afectados, de los 857 casos tomados para la realización del presente informe. (Gigena, Gómez, Otal, Oyharzabal y Weinstock, 2013:37).

Las variables de análisis que toma el estudio son:

- 1.- Condición dominial de las tierras problemáticas o en conflicto: a) privadas, b) fiscales y c) mixtas.
- 2.- Tiempo de ocupación: se toma la variable tiempo como un dato clave para entender la situación de precariedad de los agricultores familiares respecto de la tierra, ya que están en condiciones de usucapir.-
- 3.- Tipo de posesión: a) individual: de la define como la situación por la cual una persona tiene bajo su poder la decisión sobre una cosa inmueble con la intención de someterla al ejercicio de su derecho de propiedad de manera exclusiva con respecto a otras personas; b) comunitaria: en esta dimensión definimos “comunitaria” tanto a la posesión indígena como campesina, esta posesión se clasifica en “campesina sobre todo el predio”, “campesinas sobre la superficie en producción” e “indígena”.- (Gigena, Gómez, Otal, Oyharzabal y Weinstock, 2013:38).

La variable tiempo de posesión marca la tendencia general más del 64% de los casos se concentra en posesiones con más de 20 años de ocupación, bien sea en tierras privadas (40.3%) o fiscales (24.3%). (Gigena, Gómez, Otal, Oyharzabal y Weinstock, 2013:38).

Esta variable de tiempo es un dato clave para entender la situación de precariedad de los agricultores familiares respecto de la tierra y la persistencia histórica de esta situación, ya que muchos agricultores familiares están en condiciones de usucapir pero no conocen sus derechos o bien no cuentan con los recursos para efectivizarlos.(Gigena, Gómez, Otal, Oyharzabal y Weinstock, 2013:38).

Continua el informe, dilucidando que esta mayor incidencia de la posesión sobre tierras privadas, da cuenta de los procesos de privatización de tierras fiscales que se condice con lo sostenido por Slutzky (2008) que señala que la ocupación –que es la forma en la que el censo agropecuario aparecen los poseedores- había disminuido entre 1988 y 2002. La variable tipo de posesión (individual – comunitaria) prácticamente no tiene incidencia en los tipos obtenidos (aparece alternativamente en los tipos donde se concentran la mayor cantidad de casos). (Gigena, Gómez, Otal, Oyharzabal y Weinstock, 2013:38).

Si atendemos al tiempo de vigencia del problema (no de la posesión que puede ser muy anterior) distribuido según las regiones geográficas (Cuadro 20), se observa que en el NOA, Cuyo, Centro y Patagonia se repite la tendencia observada a nivel general (Gráfico 3): la concentración de los casos (más del 60%) en los últimos 20 años. Más específicamente, en los últimos 10 años se encuentran más del 40% de las situaciones problema para estas regiones. Esta información debe interpretarse como resultado del impacto sobre la estructura agraria y los agricultores familiares del cambio en el modelo agrario y la expansión de la frontera agropecuaria. Sólo manifiesta un comportamiento diferente la región del NEA: el tiempo de vigencia de las problemáticas se distribuye de modo más parejo entre los últimos 30 años (entre el 20 y 25% distribuidos de modo uniforme por cada decenio) y las mayores frecuencias relativas se ubican, a diferencia del resto de las regiones, en el período de 20 a 29 años (25,5%). Así, para el NEA, el tiempo de vigencia de las situaciones problema tiene mayor regularidad y permanencia en su comportamiento. Esto puede leerse como resultado del temprano (y sostenido) proceso de expansión agropecuaria por la explotación forestal en la región (Bidaseca, 2011). Finalmente, las regiones del NEA y Patagonia son las que registran el mayor porcentaje de situaciones problema que superan los 40 años (18% cada una). (Gigena, Gómez, Otal, Oyharzabal y Weinstock, 2013:40).

Más adelante este estudio trae a colación lo que significa para los movimientos de campesinos la reforma agraria, opinión más que importante para la presente tesis que intenta estudiar el derecho al desarrollo de las comunidades campesinas y sus estrategias de exigibilidad; así las cosas entonces **para los movimientos de campesinos, reforma agraria presupone transformar las relaciones de poder económico y político responsables por la reproducción de la concentración agraria. Y como política redistributiva, implica, antes de todo, la desapropiación “punitiva” (por ejemplo mediante indemnización debajo de los precios de mercado) de tierras privadas que no cumplen su función social. Implica redistribuir tierra y garantizar las condiciones de reproducción social y económica del campesinado, atacando las relaciones de poder en la sociedad que privilegian los grandes propietarios. Exige la ampliación del poder de redistribución del Estado frente al monopolio privado de la tierra y su fortalecimiento en el rol de proveedor de bienes y servicios esenciales para la mejora de las condiciones de vida de los más vulnerables. Desde este otro**

enfoque la tierra adquiere un carácter multidimensional (político, económico y cultural) razón por la cual el control y los derechos de propiedad sobre ella expresan antes de todo, relaciones de poder entre grupos y clases sociales. Así entendida la tierra/territorio dejó de ser ese espacio vacío, inerte y neutro. (Gigena, Gómez, Otal, Oyharzabal y Weinstock, 2013:76).

Concluyen las autoras que la interpelación del modelo no solo hace al modelo productivo sino a la construcción de la legalidad que desconoce o niega a los agricultores familiares el acceso a la tierra, así como también a la seguridad jurídica necesaria para efectivizar sus derechos ya adquiridos sobre la tierra. (Gigena, Gómez, Otal, Oyharzabal y Weinstock, 2013:78).

Actualmente se ha sancionado la ley de agricultura familiar N° 27118 en el año 2014, que en su artículo 15 dispone sobre el Acceso a la Tierra; *la Autoridad de Aplicación articulará con los Organismos competentes del Poder Ejecutivo Nacional y las Provincias para el Acceso a la Tierra para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, considerando la tierra como un bien social.*

También crea en el art. 16 un Banco de Tierras para la Agricultura Familiar, con el objetivo de contar con tierras aptas y disponibles para el desarrollo de emprendimientos productivos de la agricultura familiar, campesina e indígena en el marco de lo dispuesto en la presente norma. Se invita a las provincias a tomar iniciativas del mismo tipo en sus jurisdicciones.

El Banco de Tierras estará conformado por: a) Las tierras de propiedad de la Nación que el Estado nacional por decreto afecte a los fines de la presente ley; b) Las tierras que sean donadas o legadas al Estado nacional con el fin de ser afectadas al Banco creado por esta norma; c) Las tierras que transfieran los estados provinciales y municipales a la Nación al fin indicado en esta ley; d) Todas las tierras rurales que ingresen al patrimonio del Estado nacional por distintos mecanismos judiciales, administrativos, impositivos o de cualquier otra naturaleza. La autoridad de aplicación promoverá los acuerdos necesarios con las dependencias competentes del Poder Ejecutivo nacional a los fines del relevamiento, registro y determinación de las tierras que integrarán el mismo. Los titulares de inmuebles que los pongan a disposición del Banco accederán a beneficios impositivos y fiscales en los términos que establezca la reglamentación. El Registro Nacional de Tierras Rurales en coordinación con la autoridad de aplicación registrará los bienes inmuebles que integren el Banco de Tierras, de conformidad a la información provista por las provincias y por la Agencia de Administración de Bienes del Estado.

Regula en el art. 17 la adjudicación, estableciendo que las tierras que integren el Banco, se adjudicarán en forma progresiva a los agricultores y agricultoras familiares registrados en el RENAF, y/o habitantes urbanizados que por diversas razones demuestren voluntad de afincarse y trabajar en la

agricultura familiar, campesina e indígena, de acuerdo al procedimiento que a tal fin establezca la autoridad de aplicación, mediante adjudicación en venta, arrendamiento o donación.

Las adjudicaciones se realizarán en unidades económicas familiares, las que se determinarán tomando en consideración, como mínimo, los siguientes parámetros: a) Regiones ecológicas; b) Tipos de explotación; c) Infraestructura regional, zonal y local; d) Capacidad productiva de la tierra; e) Capacidad del equipamiento productivo, financiero y condición económica del postulante en los casos de ofrecimiento público; f) Cantidad de integrantes del grupo familiar; g) Inseguridad jurídica respecto a la tenencia de la tierra que actualmente habitan y trabajan, o falta de acceso a la misma.

Sumado a ello en el art. 18 de regularización dominial, expresa que es el ministerio el que instrumentará 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. A tal fin se constituirá una Comisión Nacional Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural conformada por: la autoridad de aplicación, el Registro Nacional de Tierras Rurales, Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Se invitará a la Federación de Agrimensores y a la de Abogados y al Consejo Federal del Notariado Argentino a fin de promover titulaciones sociales.

Y en el artículo 19 establece que:

Se suspenden por tres años toda ejecución de sentencia y actos procesales o de hecho que tengan por objeto el desalojo de agricultores familiares que al momento de la entrada en vigencia de la presente norma se encuentren en condiciones de usucapir las tierras rurales que poseen. La Autoridad de Aplicación de conformidad a los artículos precedentes, priorizará soluciones inmediatas para garantizar la permanencia y el acceso a la tierra.

Provincia de Formosa

Reitero aquí que la Constitución de Formosa en el artículo 45 establece que la Provincia considera la tierra rural fiscal como factor de producción y fomentará su adjudicación a quien la trabaja, evitando la especulación, el desarraigo y la concentración de la propiedad. Es legítima la privatización en función social de la tierra y constituye un derecho para todos los habitantes de acceder a ella. Se propenderá la ejecución de planes de colonización. La ley establecerá las condiciones de manejo de la tierra pública como recurso natural renovable. Promoverá la adjudicación mediante ofrecimiento público de las tierras libres de ocupantes. La unidad productiva máxima será de cinco mil hectáreas, salvo excepciones que precisarán de una ley especial que las justifique.

En el ámbito Provincial existe como ya dijimos la ley de colonización siendo su órgano de aplicación el Programa de Asistencia Integral para el Pequeño Productor Agropecuario (PAIPPA), que fue creado mediante el Decreto N° 1107/96, el mismo tenía la finalidad de lograr el autosostenimiento, la ocupación y la autogestión productiva del pequeño productor y su familia, mediante un proceso de promoción social y desarrollo sostenido. Tiene como objetivo una solución social, productiva y ambiental a los pequeños productores, la titularización de la tierra, la construcción de viviendas, educación, salud, provisión de insumos y capacitación técnica. La Misión, es fortalecer y acompañar el desarrollo integral y sostenido del pequeño productor agropecuario y su familia para que alcance, desde su identidad cultural, el auto sostenimiento, ocupe de manera eficaz su tierra con la fuerza transformadora de su trabajo y, asociado con los otros vecinos, consolide, mediante la unidad, organización, solidaridad, capacitación y participación, el proceso social y productivo liberador.

Los criterios de Inclusión del Instituto PAIPPA para las familias son los siguientes: Vivan en y de la chacra, cuya explotación sea primordialmente familiar, que no superen las 10 Ha. de producción, y no más de 50 cabezas de ganado mayor (hembras) y/o más de 200 cabezas de caprinos (hembras), que manifiesten su disposición a integrar grupos y que acepten producir también en forma comunitaria.

Siendo los criterios de exclusión para aquellos que no reúnan estos requisitos y que además tengan: sueldo activo regular, empleo urbano y/o peón rural permanente.

Creo importante señalar que según el Informe realizado por el Registro Nacional de Agricultura Familiar en el año 2012, en Formosa se registraron tres mil trescientos noventa y dos agricultores familiares. (Registro Nacional de Agricultura Familiar, 2014:6).

La unidad de registro del ReNAF es el denominado Núcleo Agricultor Familiar (NAF), el cual fue definido como: “la persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar; es decir, comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural. Para el caso de poblaciones indígenas el concepto equivale al de comunidad”. (Res.255/07). Productores/as: miembros del NAF mayores de edad que trabajan en el mismo, incluyendo a los titulares. Miembros de los NAF: todas las personas declaradas como integrantes del NAF, incluyendo a los titulares. (Registro Nacional de Agricultura Familiar, 2014:4).

Luego tomaron muestras de los Agricultores Familiares del NEA, que incluye a las provincias de Formosa, Corrientes, Chaco y Misiones, de esa población han determinado que el 30% aproximadamente es menor a 18 años, el 51,9% hombre y el 47,3% mujer. (Registro Nacional de Agricultura Familiar, 2014:7).

Las condiciones de vida relevadas establecen que solo el 53% tiene red cloacal, el 14% acceso a agua potable, y 66% electricidad. (Registro Nacional de Agricultura Familiar, 2014:16).

En el NEA el 39% es propietario de la tierra, el 4% arrendatario, el 1% mediero, el 1% aparcerero, el 10% condómino indiviso, el 1% lo une un contrato accidental, el 17% poseedor en tierra privada, el 7% tenedor en tierra fiscal, el 8% tenedor en tierra privada, el 2% integrante de pueblo originario que recibió tierras, el 1% poseedor comunidad indígena, el 1% propietario de comunidad indígena y el 8% tiene o posee por otros motivos.(Registro Nacional de Agricultura Familiar, 2014:22).

Las actividades prediales de los agricultores familiares son en un 88,8% agricultura, 83,8% producción animal, 10,8% agroindustria, 5,0% artesanías, recolección 4,0%, caza 2,7%, pesca y acuicultura 2,9% y turismo rural 6%.(Registro Nacional de Agricultura Familiar, 2014:40).

5.- Pueblos originarios. Problemática de la tierra

La Constitución Nacional establece como facultad del Congreso, en atribución de ejercicio concurrente con las provincias, la de 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 comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regularla entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano. Estipula, también, que ninguna de esas tierras será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos, y asegura a los pueblos indígenas su participación en la gestión de sus recursos naturales y demás intereses que los afecten (art. 75, inc. 17 CN). (De La Torre, 2015:48).

Hasta el presente, la regulación de la cuestión se efectuó por medio de la ley 23.302, modificada por la Ley 25.799 de Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes. Por vía de esa norma se procuró establecer las bases normativas para asegurar la plena participación de las comunidades indígenas existentes en el país en el proceso socioeconómico y cultural argentino, con respeto por sus propios valores y modalidades; marco general de desarrollo de políticas en el área, por el que se previó la implementación de planes destinados a posibilitar su acceso a la propiedad, el fomento de la actividad agropecuaria, forestal, minera, artesanal o industrial, la preservación de sus pautas culturales en los planes de enseñanza y la protección de la salud de sus integrantes.(De La Torre, 2015:49).

En el año 2006 se aprobó la Ley 26.160 de ORDEN PUBLICO, en la que se declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas

originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscrita en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquéllas preexistentes.

Reza el art. 1 “Declárese la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscrita en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquéllas preexistentes, por el término de 4 (CUATRO) años”, luego por art. 1° de la Ley N° 26894 del 21 de octubre de 2013 se prorroga el plazo establecido en el presente artículo, hasta el 23 de noviembre de 2017 (prórroga anterior: Ley N° 26554 B.O. 11/12/2009).

El siguiente artículo es el más importante para las comunidades “art. 2° Suspéndase por el plazo de la emergencia declarada, la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras contempladas en el artículo 1°. La posesión debe ser actual, tradicional, pública y encontrarse fehacientemente acreditada.”

Esta suspensión fue un alivio para el constante temor de desalojo que sufrían las comunidades, en los últimos años debido a la expansión de la frontera agrícola; sin embargo deja afuera a las comunidades que para la fecha de la sanción ya habían sido desalojadas.

Durante la suspensión³¹ el INAI deberá realizar el relevamiento técnico —jurídico— catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas y promoverá las acciones que fueren menester con el Consejo de Participación Indígena, los Institutos Aborígenes Provinciales, Universidades Nacionales, Entidades Nacionales, Provinciales y Municipales, Organizaciones Indígenas y Organizaciones no Gubernamentales.

Al año 2013, momento en que se decidió la prórroga de la ley, el Equipo Nacional de Pastoral Aborígen alertó sobre “la gravedad de la indefinición en materia de tierras indígenas como origen de desalojos, represión e incluso muertes de miembros de pueblos originarios”. La Pastoral Aborígen denunció que a 7 años de sancionada la ley que ordena relevar los territorios indígenas, sólo se finalizaron los expedientes del “12,5 por ciento” de las comunidades del país, pero se utilizó “el 76 por ciento” del presupuesto de 60 millones de pesos asignado al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). “A este paso harían falta otros 40 años más para concluir con el trabajo”, aseveró en un

³¹ ARTICULO 3° — Durante los 3 (TRES) primeros años, contados a partir de la vigencia de esta ley, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas deberá realizar el relevamiento técnico —jurídico— catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas y promoverá las acciones que fueren menester con el Consejo de Participación Indígena, los Institutos Aborígenes Provinciales, Universidades Nacionales, Entidades Nacionales, Provinciales y Municipales, Organizaciones Indígenas y Organizaciones no Gubernamentales. (Nota Infoleg: por art. 1° de la Ley N° 26894 B.O. 21/10/2013 se prorroga el plazo establecido en el presente artículo, hasta el 23 de noviembre de 2017. Prórroga anterior: por art. 3° de la Ley N° 26554 B.O. 11/12/2009 - artículo mencionado como 30 en la norma de referencia-)

informe extenso y crítico sobre la aplicación de las leyes aborígenes. De acuerdo con el relevamiento, la mayor gravedad en los retrasos se da en Salta, Jujuy, Formosa, Chaco y Neuquén (Noticia Pueblos originarios, de fecha 02/08/2013 en la Pagina web del diario Página 12. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-225849-2013-08-02.html> (ultimo ingreso: 01/03/2016).-)-

El Código Civil y Comercial actual ha incluido la propiedad comunitaria de acuerdo al mandato constitucional, así el artículo 18 establece que los Derechos de las comunidades indígenas: “Las comunidades indígenas reconocidas tienen derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y de aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano según lo establezca la ley, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional”. (De La Torre, 2015:48).

La norma contenida en el art. 18 C. C. y C. actúa como un dispositivo de la política legislativa impuesta por la norma constitucional citada, destinada a generar medidas que doten a los integrantes de las comunidades indígenas de recursos básicos suficientes e idóneos como para superar las asimetrías estructurales que padecen, incorporando provisiones especiales con relación a su régimen tuitivo especial en el cuerpo normativo que rige las relaciones de todos los habitantes del país con los derechos y los bienes de los que disponen para el desarrollo de sus vidas. (De La Torre, 2015:49).

Actualmente se ha sancionado la ley de agricultura familiar N° 27118 que en su artículo 19 establece que:

Se suspenden por tres años toda ejecución de sentencia y actos procesales o de hecho que tengan por objeto el desalojo de agricultores familiares que al momento de la entrada en vigencia de la presente norma se encuentren en condiciones de usucapir las tierras rurales que poseen. La Autoridad de Aplicación de conformidad a los artículos precedentes, priorizará soluciones inmediatas para garantizar la permanencia y el acceso a la tierra.

6.- Mujeres rurales.

En el mundo rural, las mujeres progresivamente han comenzado un proceso de participación social y es posible visualizarlas en los movimientos que han cobrado protagonismo en los distintos países de América Latina, los cuales en muchos casos han logrado ubicarse en el centro de la escena nacional e internacional. Estos movimientos han puesto en evidencia que, tanto las políticas económicas aplicadas en las últimas décadas en nuestro continente como los crecientes progresos tecnológicos, profundizaron la brecha existente entre ricos y pobres y entre el campo y la ciudad. Además, han colocado en debate las desigualdades existentes en el acceso a los recursos y las consecuencias que

este modelo tiene sobre los/as más débiles y sobre el medio ambiente. La globalización económica y cultural amenaza las identidades, la posesión de las tierras, los recursos naturales y las economías locales. Sin embargo, la globalización también está facilitando la articulación y comunicación de los movimientos de reivindicación de los derechos humanos. Sin duda, ha logrado fortalecerlos y consolidarlos. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:13).

Las grandes cuestiones de la propiedad rural y del desarrollo rural, incluyen varias aristas como la concentración de la tierra, su uso no sostenible en términos ambientales, la expulsión de campesinos y pueblos originarios, la inequidad de género en el acceso a este factor productivo, y su afectación al monocultivo, fumigación sin importar las distancias mínimas humanitarias ³²

Es por ello que a continuación analizaremos la situación de la cuestión de género en el ámbito rural.

La normativa internacional prevista para la mujer rural se encuentra en la Convención Internacional La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y ratificada por ley N° 23.179 en 1985, incorporada en la constitución nacional y expresa en su artículo 14, primera parte que: “Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer de las zonas rurales”. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:105-06).

En la segunda parte del mismo artículo se dispone que los Estados Partes adoptaran todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios. Además se dice que en particular le asegurarán a la mujer rural el derecho a:

- a. Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;
- b. Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;
- c. Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;
- d. Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;

³²Ferro Lilian en *Desarrollo rural y tenencia de la tierra. La cuestión de fondo*. Página 12 Suplemento Cash, 22 de mayo de 2011.-

- e. Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;
- f. Participar en todas las actividades comunitarias;
- g. Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;
- h. Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:105-06).

Dentro de las convenciones internacionales, la precedente es la única que además de proteger e integrar a las mujeres genéricamente, regula de modo específico la situación de la mujer rural. Luego existen otras convenciones que protegen a las mujeres en general, pero que ninguna mención especial hacen sobre aquellas que viven y trabajan en ámbitos rurales, como es el caso, por ejemplo, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Para), la cual protege, entre otros, los derechos de las mujeres a que se respete su dignidad, a que se proteja a su familia, a la libertad, a la igualdad de protección ante la ley y de ley, a la libertad de asociación, etc. Cabe mencionar que esta última convención no goza del rango constitucional que sí tiene la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

La descripción del capítulo II sobre las condiciones de vida de las mujeres rurales, encuentra en el artículo 14 de la CEDAW un marco jurídico suficiente para implementar políticas y medidas de acción positiva, en procura de promover y garantizar, entre otros, los derechos a la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y la seguridad social, la tierra y el desarrollo sustentable, la asociación y la participación. No se ha dictado ninguna normativa que regule el acceso a estos derechos por parte del Estado Nacional ni de los estados provinciales.

El Comité de la CEDAW al examinar el quinto informe argentino expresó su preocupación por la situación de las mujeres de las zonas rurales, particularmente habida cuenta de “su extrema pobreza y su falta de acceso a la atención de la salud, la educación, las posibilidades de obtención de crédito y los servicios comunitarios” e instó al Estado Argentino a que “preste especial atención a las necesidades de las mujeres de las zonas rurales, velando porque participen en los procesos de decisiones y tengan pleno acceso a la salud, la educación y el crédito”.(Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:106).

Ahora es dable señalar que las mujeres son la mitad de la población mundial; siendo trascendentes en la producción de alimentos las mujeres, puesto que producen y comercializan entre el 50 y el 80 % de los alimentos a nivel mundial, llevan adelante el 70% de las pequeñas empresas y aportan un tercio de la producción económica mundial a través de labores no remuneradas (Fassler, 2007:4).

Las principales preocupaciones de las mujeres rurales son la salud, la educación, la vivienda (tenencia segura de la tierra) y la seguridad alimentaria (tareas de autoconsumo). En el Informe de la SAGPYA “Mujeres que trabajan la tierra”, se describe que: “Las jornadas de trabajo, considerando las actividades productivas, reproductivas y domésticas, suman entre 16 y 18 horas por día. La cantidad de tiempo dedicado al trabajo doméstico aumenta en las zonas donde hay problemas de acceso a los recursos naturales porque las mujeres ocupan más tiempo en la recolección de leña y agua”. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:24).

Las actividades comunitarias se realizan, en general, a la tarde. La recreación es limitada y se refiere, especialmente, a la visita de vecinos y familiares, escuchar la radio, ver la televisión, tomar mate y, en muy pocos casos, al juego con los niños/as.

En general, las mujeres dedican poco tiempo de su jornada a actividades exclusivamente relacionadas con la crianza de los hijos/as. En algunos casos, las hacen simultáneamente a los otros trabajos de la casa o del predio.

Por otro lado, existe una mayor flexibilidad para la incorporación de las mujeres en las tareas productivas para el mercado (por ejemplo, por migración de los varones o por necesidad en alguna actividad que necesita mano de obra en forma intensiva en el cultivo de renta) que en la sustitución de ellas en los trabajos domésticos-reproductivos.

Esto implica que cuando las mujeres destinan una proporción mayor de sus horas al trabajo productivo y nadie las reemplaza en sus actividades domésticas, el descanso y la recreación son postergadas. En las tareas que son de responsabilidad de las mujeres, existe la ayuda tanto de los hijos como de las hijas. Sin embargo, las niñas ayudan más en lo relacionado con el trabajo doméstico y reproductivo. Las mujeres tienen una escasa valoración de su trabajo y no advierten la cantidad de horas que trabajan en el día ni como esto limita su participación en actividades comunitarias y sociales. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:25).

Las mujeres plantean que las consecuencias del abuso de agroquímicos son a largo plazo porque, por ejemplo, se contaminan cursos de agua y porque existen problemas de intoxicación que no son identificados en los hospitales por falta de capacitación del personal y por la inexistencia de tratamientos adecuados. Algunas de las patologías asociadas a estos tóxicos son las enfermedades de

piel o respiratorias y el incremento de las personas que padecen cáncer, depresiones y suicidios. En general, el tema de los agroquímicos aparece para las agriculturas familiares como un problema que debe ser resuelto desde el Estado por medio de controles y que la inexistencia de medidas preventivas y capacitación es parte del escenario actual. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:29).

Las condiciones de vida de las mujeres rurales, descritas en el informe abarcan la falta de agua, que es uno de los problemas más generalizados que afecta la calidad de vida de las mujeres rurales, aunque lógicamente existen diferencias agroecológicas y hay zonas en el país donde es abundante por la cantidad de lluvias que se registran. En las zonas áridas o de secano, las familias consumen agua de represas, compartidas simultáneamente con los animales –con los consecuentes problemas de contaminación–, o de fuentes subterráneas. Las consecuencias de la falta de agua resultan en un exceso de trabajo durante los meses sin lluvias para el acarreo de la misma además de la dependencia con los municipios locales, para la entrega de agua a las escuelas y familias. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:31).

Por otro lado, el proceso de ajuste estructural de la década del noventa dio como resultado el abandono de los sistemas de riego por parte del Estado, lo que ha perjudicado especialmente a los pequeños productores y sus familias. La mayoría de los hogares utilizan leña para cocinar y calentar el agua. Esto implica una tarea adicional en los trabajos de las mujeres rurales, además de la sobre-explotación de los recursos forestales en algunas regiones y los problemas que se presentan cuando éste es un bien escaso, como en la Puna y en la Patagonia, donde las distancias a recorrer para encontrar la leña son cada vez mayores. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:31).

El estado de los caminos es un obstáculo para la comunicación, la comercialización y el traslado de los enfermos y el costo económico de los transportes es altísimo en casi todas las zonas. La desregulación de los servicios de transporte permitió durante los '90, la proliferación de servicios privados, ya sean remises o combis que facilitaron el traslado de las personas. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:31).

Las mujeres rurales pobres, al igual que las mujeres aborígenes, explicitan como sus principales problemas a la salud y la educación de la familia, conjuntamente con la seguridad alimentaria. El deterioro de la salud pública, como consecuencia de las políticas de ajuste de la década del noventa, afecta a toda la población y, en particular, a las mujeres como las responsables de la reproducción del grupo familiar. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:32).

El proceso de descentralización de los programas y servicios de salud ha dejado como resultado diferentes realidades a nivel de las provincias. Conviven entonces estructuras sanitarias

desmanteladas, con centros de salud abandonados, sin personal, equipamiento o medicamentos, en algunas provincias y en otras, por lo contrario, la población tiene un nivel de cobertura ejemplar en las áreas rurales. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:32).

La salud-enfermedad es un proceso que está condicionado por determinantes sociales y culturales vinculado a cuestiones de clase, género, etnia o al contexto político y económico. Algunos de los determinantes más importantes para la salud de las mujeres en el medio rural son: el trabajo, la sexualidad y la reproducción, el medio ambiente, la pobreza, las relaciones patriarcales y la accesibilidad a la atención sanitaria. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:32).

La educación en las zonas rurales ha tenido que soportar la aplicación de la Ley Federal de Educación que ha perjudicado a distintas zonas rurales. El agrupamiento de las escuelas en el tercer ciclo de EGB (Educación General Básica), ha llevado a que los/as niños/as completen solamente hasta el 6º año del 2º ciclo, ya que resulta difícil llegar a las escuelas agrupadas que se encuentran a mucha distancia o que implica que vivan fuera de la casa. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:33).

Además de los históricos problemas de falta de valorización de los conocimientos locales en las áreas rurales, hay un desmejoramiento manifiesto en lo que los niños/as aprenden. Los padres y las madres reconocen los bajos salarios docentes, que influye sobre el ausentismo de los mismos, repercutiendo en la calidad educativa. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:34).

La dispersión de los predios en algunas zonas implica que los/as niños/as caminen muchos kilómetros por día para acceder a la escuela y, prácticamente, los establecimientos preescolares son escasos. Hay un apoyo explícito hacia los comedores escolares, que no se manifiesta por igual en todos los distritos. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:34).

En general, en las zonas donde hay posibilidades de asalariamiento temporal, los niños y jóvenes abandonan los estudios antes de finalizarlos y el sexo de los desertores depende del tipo de tareas en las que haya trabajo. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:34).

En las zonas donde los cultivos tienen momentos de mucha necesidad de mano de obra (carpida, cuidados culturales en general y, especialmente, cosecha), los/as chicos/as dejan de ir a la escuela durante el tiempo que se los requiera en el predio familiar. Sin embargo, también ha aumentado la posibilidad de acceso a las escuelas secundarias para algunos sectores –se han instalado más centros educativos en el interior del país, algunos relacionados con la iglesia católica–, aunque generalmente los/as jóvenes no logran concluir el ciclo. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:34).

En general, las mujeres de menos de 60 años han sido alfabetizadas, si bien esto no es extendido para todas las áreas rurales del país. Sin embargo, las campesinas que tienen más de 40 años no siempre han podido finalizar la escuela y durante su vida no han desarrollado la lectura ni la escritura y, por lo tanto, tienen dificultades para la matemática, o para leer y escribir. Recientemente se puede observar la aparición de jóvenes analfabetos/as que son consecuencia de los últimos períodos de crisis económica del país. Frente a este problema es notable la escasez de programas de alfabetización de adultos/as rurales. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:34).

Se ha señalado que una de las razones más importantes de la migración del campo a la ciudad y el consecuente despoblamiento rural, es la escasez de servicios (salud, educación, vivienda) y las deficientes condiciones de vida de los hogares. Esto se traduce en que, del total de población rural femenina de más de 14 años, el 27,7% vive en una situación de necesidades básicas insatisfechas. Si se analiza con perspectiva de género a la población rural total con NBI, no existen diferencias significativas entre varones y mujeres. Es decir, en relación al acceso a las necesidades básicas no existe discriminación por sexo. En cambio, al comparar la condición de pobreza de las mujeres según su lugar de residencia, se advierte que el 36% de las mujeres del área rural viven con necesidades básicas insatisfechas mientras que en las localidades de 2000 a 5000 habitantes hay sólo un 22% de población femenina con NBI. Estas cifras indican que la pobreza estructural, medida con los indicadores de NBI, está asociada con la condición de ruralidad. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:46).

Al analizar la condición de actividad de las mujeres mayores de 14 años de las áreas rurales, se observa que el 21% están ocupadas, el 10% desocupada y el 69% son inactivas³³. Sólo un 12% de las mujeres provenientes de hogares con NBI están ocupadas y este porcentaje es significativamente menor que el de las mujeres de hogares que tienen sus necesidades básicas cubiertas. Es posible que el menor nivel educativo de los hogares con NBI dificulte a sus miembros una inserción en el mercado de trabajo mejor y más estable. En cambio, al observar la categoría desocupadas, la diferencia entre pobres y no pobres es menor: 12% de mujeres pobres están desocupadas y 10% de las no pobres. Esto implica que el porcentaje de mujeres que no están ocupadas en la población femenina con necesidades básicas insatisfechas está absorbido en la categoría inactiva. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:47).

³³ “Sin embargo, la categoría inactiva tiene, en nuestra opinión, un sesgo de ocultamiento o subregistro por estar efectuada con instrumentos de medición de la condición ocupacional que resultan inadecuados para captar el trabajo que realizan las mujeres rurales. Además, la forma en que el trabajo es visto por varones y mujeres en el ámbito de la cultura rural contribuye a ese subregistro, ya que es escasa la conciencia de que las tareas productivas a la escala del predio constituyan una ocupación (los trabajos familiares relacionados con la siembra, el desmalezado, la cosecha, la preparación para la venta y otros cuidados de los cultivos familiares como también la cría de ganado menor, las actividades de tambo o de granja, etc.). Además, existen otras ocupaciones características del sector informal rural –en algunos casos ejercidas bajo la forma del trabajador cuenta propia, como el trabajo artesanal– que no son consideradas ni por las propias mujeres como ocupación. Por otro lado, hay que considerar que la desocupación se mide a partir de una pregunta sobre la búsqueda de trabajo en el último mes, y las oportunidades de estos sectores (y como ya se dijo, más de las mujeres en el área rural) de buscar trabajo es ciertamente baja” (Biaggi, C.; Canevari C. y Tasso A. 2007:48).

En el Censo Nacional de Población 2001 sólo hay 64.571 mujeres del área rural que trabajan en actividades agropecuarias y 193.458 que lo hacen en otras ramas económicas. Es decir, del total de ocupados rurales únicamente un 23% son mujeres. En cambio, las mujeres constituyen el 39% de la población ocupada en las áreas urbanas. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:50).

El Estado Nacional implementa desde hace varios años, numerosos programas sociales donde es necesaria la asociación de los/as pobladores para lograr los beneficios de los mismos. Esto desencadenó un proceso de organización de las comunidades en distintas zonas del país, aunque no ha alcanzado al total de la población rural. Este tipo de intervención impulsó a las mujeres a la participación en actividades comunitarias, sobre todo cuando las tareas propuestas eran netamente del ámbito femenino (por ejemplo, los proyectos caprinos). (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:112).

Algunos de los programas implementados fueron: Proyecto de Mujer Rural, Programa Social Agropecuario, Proinder, Prodernoa y Prodernea, desde el Inta el Prohuerta. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:112-121).

También se encuentra las organizaciones civiles entre ellas se pueden mencionar a Prodemur (Promoción de la Mujer Rural-NOA), Cepru (Centro de Promoción Rural), API (Jujuy), Fundación Hueche (Neuquén), Fundación Niwok (Formosa), El Ceibal, SEPyD (Santiago del Estero), Aretede (Salta), Ceres (Jujuy), Fundapaz, InCuPo, Indes (NEA), Bienaventurados los Pobres (NOA), sin pretender hacer una lista exhaustiva. Estas instituciones reciben financiamientos de programas del Estado Nacional como así también de organismos internacionales y cada una de ellas tiene diferentes estrategias para la incorporación de las mujeres o de la perspectiva de género en sus actividades. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:121).

Por fuera de las estructuras institucionales, y como parte de un movimiento creciente existen diferentes formas de asociación y acción de grupos diversos, y que crecen en la búsqueda de reivindicaciones por el derecho a la tierra, al agua, o a la producción. Resulta notable la participación femenina activa, “poniendo el cuerpo a las topadoras”, o enfrentando a los poderes. Existen algunas organizaciones de mujeres rurales de segundo grado, que reúnen a delegadas de grupos de base, y también hay organizaciones mixtas que tienen su espacio específico para las mujeres o distintos sistemas para garantizar la representatividad de las mismas. El MUCAAR (Mujeres Campesinas y Aborígenes Argentinas) es una organización de mujeres rurales que surge en el año 2004 a partir de las reuniones de delegadas organizadas por el Cepru. Actualmente funciona como un equipo coordinador provisorio, con representantes de varias regiones del país y busca conformar una red de organizaciones de mujeres. Existen experiencias de articulación internacional, como por ejemplo la

Red Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras Rurales, que cuenta con representaciones en muchos países del continente. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:122).

En nuestro país, desde hace más de veinte años se realizan anualmente los Encuentros Nacionales de Mujeres que se instalan en cada oportunidad en una ciudad diferente y convocan a miles de mujeres de distintos sectores de la sociedad y que asisten por diferentes intereses. Allí la presencia y la voz de las trabajadoras rurales se han ido incorporando en los talleres que se arman sobre esta temática. Tal como se ha mencionado anteriormente, TRAMA es la Red Nacional de Técnicas e Instituciones que trabajan con Mujeres Rurales ha sido constituida en mayo de 1996 con el objetivo de coordinar acciones y estrategias para abordar la problemática de las mujeres rurales y aborígenes en el marco del Desarrollo Rural.(Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:123).

7. Educación en el ámbito rural.: Tanto las políticas de tenencia de la tierra, como la de género y la de educación rural que se analizara a continuación son indicadores del avance del desarrollo en una comunidad, en este caso las rurales; de acuerdo a lo expresado por el enfoque de desarrollo basado en derechos humanos propuesto por Amartya Sen, junto con el Índice de desarrollo humano; y en consonancia con el concepto de derecho al desarrollo adoptado en la Convención del derecho al desarrollo de 1986.

El sistema educativo argentino tiene una amplia cobertura territorial que permite el acceso a la escolaridad a la totalidad de la población. Ello refleja el esfuerzo estatal por garantizar la igualdad de oportunidades y la valoración social de las familias que mandan a sus hijos a la escuela. Sin embargo, buena parte de la población no logra terminar los niveles obligatorios y sufre a lo largo de su escolaridad, situaciones que le dificultan el progreso y que terminan en abandono. (Educación para todos Asociación Civil, S.F.:1).

A lo largo de estos años, el sistema educativo argentino atravesó cambios significativos en sus marcos normativos y en los contextos económicos, políticos y sociales. Los cambios normativos expresan una fuerte voluntad política y consensos ciudadanos para fortalecer la educación que se concretaron con la Ley de Financiamiento Educativo (Nº 26.075 de 2005) que privilegió al sector en la asignación de recursos al fijar la meta de 6% de participación del Producto Bruto Interno y en la Ley de Educación Nacional (Nº 26.206 de 2006) que reemplazó el marco normativo establecido por la Ley Federal de Educación (Nº 24.195 de 1993) y consagró la obligatoriedad escolar desde el nivel inicial hasta el nivel secundario completo a la vez que los niveles educativos fueron reestructurados. (Educación para todos Asociación Civil, S.F.:1).

En el período, se pueden identificar tres etapas. En la primera, se registró crecimiento en la cantidad de alumnos y de recursos a la vez que mantuvo una considerable heterogeneidad en la organización de

la oferta con problemas de calidad y de desigualdad. En la segunda, la tendencia favorable en matrícula e inversión se vio interrumpida con la crisis del 2001/2002 que tuvo implicaciones negativas en la situación educativa de la población en edad escolar y en la gestión de los gobiernos provinciales en materia educativa, al punto que en muchos casos se puso en riesgo el funcionamiento normal de las escuelas. (Educación para todos Asociación Civil, S.F.:1).

La tercera etapa comenzó con la regularización de la situación institucional nacional y el crecimiento económico. Así se dio inicio a una etapa sin precedentes de consensos y aumentos presupuestarios, que brindaron el actual marco favorable para el desarrollo de las políticas. Las prioridades normativas y de inversión muestran el interés por la educación que se evidencia en la cantidad de cargos docentes, las mejoras del salario, el incremento del material bibliográfico y la ejecución de planes de infraestructura escolar.(Educación para todos Asociación Civil, S.F.:1).

En el total nacional, cada año ingresan al sistema educativo aproximadamente 700 mil niños y niñas de 5 años de edad sin embargo, en promedio, a los 15 años asisten 590 mil, y a los 17 años tan sólo 430 mil. Finalmente, entre esos alumnos de 17 años, únicamente 230 mil asisten al último año de la secundaria. Es decir que prácticamente sólo un tercio de quienes inician la escuela entiendo y forma, cuentan con pleno ejercicio del derecho a una educación total, oportuna y sostenida. (Educación para todos Asociación Civil, S.F.:39).

En este punto recuerdo que la educación primaria es el nivel mas extendido en todo el territorio, en el último censo poblacional del año 2010 la tasa de analfabetismo de personas mayores de 10 años es de 1.9% .varones 2.0% y mujeres 1.9%-; como se puede observar en una población total de 33.398.225 su numero es muy bajo. Según el Ministro de Educación de la Nación en declaraciones a la prensa³⁴ la tasa de analfabetismo en la Argentina descendió siete puntos y está debajo del 2%, expreso Alberto Sileoni que “Ha bajado la tasa en las provincias más críticas en este tema, que son las del noreste argentino: Formosa, Corrientes, Misiones, junto con Santiago del Estero, que descendieron un 2%.

Según Sileoni, “nos queda llegar al núcleo duro final, que siempre es el más difícil, el de las comunidades de pueblos originarios y las personas de mucha edad. Y mientras haya un analfabeto tenemos que seguir redoblando los esfuerzos. Pero la gran noticia es que las cifras empiezan a reflejar los resultados de la importante inversión en materia educativa. No es lo mismo pasar de la primaria a la secundaria, que la distinción entre saber o no saber escribir y leer. Esa es la diferencia entre la vida y la muerte.”

³⁴<http://lageneracionsiguiente.blogspot.com.ar/2011/09/argentina-bajo-el-indice-de.html>

Educación Rural

Las escuelas agrarias en la Argentina surgen entre fines del siglo XIX y principios del XX, asociadas al desarrollo agrario y en la órbita nacional, provincial y privada. A partir de la década de los cuarenta del siglo XX comenzaron a uniformarse los programas orientados por el Ministerio de Agricultura de la Nación. Luego, en la década de los sesenta, este Ministerio tuvo una influencia importante en la progresiva inclusión de la modalidad agraria dentro del Sistema de educación media. La concepción del Plan Nacional de estas escuelas respondía al modelo de escuela agro técnica tradicional adaptado a la región pampeana y con una estructuración curricular enciclopedista y alta carga horaria. En esos años la mayoría de los alumnos eran internos. (Barsky, Dávila y Busto Tarelli, 2009:41).

Entre las décadas de los sesenta y de los ochenta se crearon una gran cantidad de escuelas agrarias provinciales y también privadas, muchas de ellas con otros modelos organizacionales y planes de estudio debido a que no todas las provincias podían realizar las altas inversiones que exigía el modelo de Plan Nacional de 1966 en cuanto a planta funcional, infraestructura y equipamiento. Esta diversidad respecto a las modalidades se mantiene actualmente. En 1993 se inició un proceso de transferencia de los servicios educativos a las jurisdicciones provinciales. A fines de los años ochenta la Dirección Nacional de Educación Agropecuaria paso a depender del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) que, en 1995 luego de la transferencia de los servicios educativos a las jurisdicciones provinciales, fue sustituido por el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET). (Barsky, Dávila y Busto Tarelli, 2009:41).

En Argentina existen 428 escuelas medias de enseñanza agropecuaria, hay alrededor de mil escuelas técnicas no agropecuarias y existen en total seis mil ochocientos veintiocho escuelas de enseñanza media. (Barsky, Dávila y Busto Tarelli, 2009:42).

Según la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología en el año 2003 se estima que un total de 20.300 alumnos curso los tres últimos años de la escuela media en establecimientos de enseñanza agropecuaria de nivel medio. Anualmente estarían egresando una cantidad aproximada entre 5.000 y 6.000 estudiantes de escuelas agro técnicas. (Barsky, Dávila y Busto Tarelli, 2009:42).

Destacan que el modelo tradicional de la escuela agro técnica responde a la necesidad de contar con una explotación agropecuaria anexa, para lograr la correcta vinculación entre las practicas productivas y las educativas; se plantean diversas estrategias de prácticas profesionalizantes que posibiliten a los alumnos y a la institución el acercamiento al mundo productivo y la experimentación de los procesos que en él participan, en sus dimensiones científica-tecnológica y sociocultural que hacen a las situaciones reales de trabajo. (Barsky, Dávila y Busto Tarelli, 2009:46).

La ley de Educación Nacional N° 26026 establece en su capítulo décimo la educación rural, definiéndola como la modalidad del sistema educativo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria destinada a garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria a través de formas adecuadas a las necesidades y particularidades de la población que habita en zonas rurales. Se implementa en las escuelas que son definidas como rurales según criterios consensuados entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las Provincias, en el marco del Consejo Federal de Educación. (www.infoleg.gob.ar).

Luego establece que son objetivos de la Educación Rural:

- a) Garantizar el acceso a los saberes postulados para el conjunto del sistema a través de propuestas pedagógicas flexibles que fortalezcan el vínculo con las identidades culturales y las actividades productivas locales.
- b) Promover diseños institucionales que permitan a los/as alumnos/as mantener los vínculos con su núcleo familiar y su medio local de pertenencia, durante el proceso educativo, garantizando la necesaria coordinación y articulación del sistema dentro de cada provincia y entre las diferentes jurisdicciones.
- c) Permitir modelos de organización escolar adecuados a cada contexto, tales como agrupamientos de instituciones, salas plurigrados y grupos multiedad, instituciones que abarquen varios niveles en una misma unidad educativa, escuelas de alternancia, escuelas itinerantes u otras, que garanticen el cumplimiento de la obligatoriedad escolar y la continuidad de los estudios en los diferentes ciclos, niveles y modalidades del sistema educativo, atendiendo asimismo las necesidades educativas de la población rural migrante.
- d) Promover la igualdad de oportunidades y posibilidades asegurando la equidad de género.

De acuerdo a la normativa vigente la Escuela Rural se divide en: Formación inicial: Escuela Primaria Rural, Formación Técnico-Agrícola: Escuela de Enseñanza Secundaria o Media Agraria y Formación Profesional Agropecuaria: Institutos Terciarios y Universidades. También se clasifican en Unitarias: cuentan con un solo docente, que se desempeña como Director y Maestro a cargo de todos los grados; bidocentes: cuentan con dos maestros, uno a cargo de la Dirección y algunos grados, mientras el segundo atiende tres o cuatro grados; y Rurales de tres o más docentes: por lo general están cerca del radio urbano.³⁵

En las escuelas de alternancia, en general de menores, también se aprovechan de las estadías de los alumnos con sus familias. Esto puede presentar algunas limitaciones en el caso de los hijos de

³⁵ <http://www.oni.escuelas.edu.ar/olimpi98/campos-estancias/Estage3.htm>

asalariados rurales o de alumnos de procedencia urbana. Sin embargo, se ha comprobado que es ventajosa la alta participación de los padres en la vida escolar dado que resulta en un fuerte vínculo con la comunidad local y los sectores de la producción. (Barsky, Dávila y Busto Tarelli, 2009:46).

Los niveles educativos de la población rural han tenido históricamente cifras más bajas, resultado de las dificultades de acceso tanto por razones físicas como por barreras sociales y culturales y porque la pobreza es un factor determinante para que esto ocurra. Esto se constata al analizar la información de la población que asiste a algún establecimiento educacional discriminada por edad y lugar de residencia del CNP 2001. (Biaggi, Canevari y Tasso, 2007:49).

En la Argentina la pedagogía de la alternancia se origina en la provincia de Santa Fe con la creación de las Escuelas de la Familia Agrícola (EFA). Comienza hacia fines de la década de los sesenta, a partir de un grupo de personas que realizan una pasantía en escuelas de alternancia en Francia para conocer con mayor profundidad el sistema. En el norte de Santa Fe ya existían una serie de condiciones que favorecieron la implementación de la experiencia, tales como “una tradición rural y educativa, una juventud ruralista activa y participante comprometida, un obispado abierto y progresista con un trabajo social intenso, un movimiento cooperativista muy desarrollado, un empresario rural con una visión social trascendente”. (Barsky, Dávila y Busto Tarelli, 2009:50).

En los Centros Educativos Familiares de Formación en Alternancia o CEFFA son conocidos alrededor del mundo con distintos nombres, en Argentina se llaman: Escuelas de la Familia Agrícola - E.F.A. (APEFA - UNEFAM), Centros de Formación Rural - C.F.R. (Fundación Marzano), Centros Educativos para la Producción Total - C.E.P.T. (FACEPT). (“Educación en alternancia para el desarrollo rural. Los Ceffa en Argentina” 2010:1).

La Alternancia en la Argentina está presente en las siguientes provincias: Jujuy - Salta – Santiago del Estero - Chaco - Formosa - Misiones -Corrientes - Santa Fe - Córdoba - Buenos Aires y Mendoza. Número total de CEFFA: 119 Número total de Familias: 14.000, Número total de Personas en Formación: 15.000, Número total de Egresados: 22.000. (“Educación en alternancia para el desarrollo rural. Los Ceffa en Argentina” 2010:2).

El rol protagónico de las Familias en la gestión de cada CEFFA es un sello distintivo de la Modalidad en el país. En algunas REDES, también los Docentes tienen una activa participación en la gestión. Las familias no solo se ocupan de cuestiones económicas e institucionales sino que vienen adquiriendo protagonismo en el trabajo curricular y otros aspectos que distinguen a los CEFFA como Entidades que trabajan en la defensa de planteos concretos como: la Agricultura Familiar, la Agroecología, el Desarrollo Sustentable, entre otros. (“Educación en alternancia para el desarrollo rural. Los Ceffa en Argentina” 2010:5).

Plantean como objetivo básico favorecer -a través de la educación- el arraigo (entendido como una actitud de defensa de su origen, de su cultura, y no como una mera permanencia física en el lugar), la valoración y potenciación del medio rural. ("Educación en alternancia para el desarrollo rural. Los Ceffa en Argentina"2010:7).

Basado en la pedagogía de la alternancia (15 o 7 días en la escuela y 15 o 7 días con la familia) este modelo de educación es una oportunidad para los jóvenes de seguir estudiando en su propio medio, con el acompañamiento de la familia y sin emigrar a las grandes ciudades. (Noticia sobre APEFA en el aniversario de la Asociación de fecha 09/09/2009, publicada en la página web del portal Sin Mordaza).

Al respecto, Oscar Urbani, presidente de APEFA destacó que "la EFA promueve una educación integral, porque los jóvenes permanecen y se capacitan en su medio junto a su familia como guía y contención para el desarrollo de las actividades y el apoyo de la escuela donde se transmiten y comparten los saberes, experiencias y valores". Destacó además que, "este modelo se sostiene desde hace 40 años porque ofrece respuestas a las demandas de las zonas rurales y se manifiesta con un fuerte compromiso de los padres y docentes, en el proceso de formación que es flexible y participativo". (Noticia sobre APEFA en el aniversario de la Asociación de fecha 09/09/2009, publicada en la página web del portal Sin Mordaza).

Provincia de Formosa

De acuerdo al Informe sobre las oportunidades educativas en la provincia de Formosa realizado por UNICEF en el año 2010, tomando en cuenta el ámbito rural o urbano se comparó la matrícula que asiste a primaria y secundaria según la zona de residencia y se concluyó que la brecha existente entre niveles educativos en las zonas rurales tendió a reducirse con el paso del tiempo, no obstante es considerablemente mayor que en el área urbana. Los estudiantes residentes en zonas rurales tendrían menores posibilidades de asistir a la escuela secundaria que sus pares residentes en zonas urbanas. (Educación para todos Asociación Civil, S.F.:45).

La ley de Educación Rural de la Provincia de Formosa 1613 fue sancionada en el año 2014³⁶ y dispone que la Educación Rural es la modalidad del Sistema Educativo Provincial destinada a garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria a través de formas adecuadas a las necesidades y particularidades de la población que habita en zonas rurales (art. 43). Continúa en el art. 44 estableciendo que la Educación Rural del Sistema Educativo Provincial asume los lineamientos políticos que sustentan al Instituto Provincial de Acción Integral para el Pequeño Productor

³⁶ <https://www.formosa.gob.ar/educacion/lineamientos>

Agropecuario (P.A.I.P.P.A.) comprometiendo todas sus acciones hacia un nuevo paradigma educativo, conforme con los siguientes criterios y objetivos:

a) Integrar y coordinar los núcleos y centros educativos formales y no formales, de todos los niveles y modalidades, que desarrollan sus acciones en el ámbito rural de toda la Provincia y aquellos cuya naturaleza y finalidad educativa estén vinculadas con la ruralidad.

d) Afianzar el rol estratégico de la educación rural en el desarrollo de las comunidades del campo formoseño, acentuando la adecuación curricular para la adquisición de saberes, prácticas y formas de transmisión propias del entorno cultural, social y familiar, vinculándolos con los adelantos de la ciencia y de la tecnología.

f) Fortalecer y acompañar el desarrollo integral del pequeño productor agropecuario y su familia para que alcance, desde su identidad cultural, el autosostenimiento a partir de la capacidad transformadora del trabajo, ocupe de manera eficaz su tierra y consolide, a través de la unidad, organización, solidaridad y participación, formas asociativas y de cooperación que le permitan apropiarse de los beneficios de su esfuerzo y disfrutar de una vida digna.

g) Promover una organización pedagógica y un enfoque intercultural de la currícula en todos los niveles del sistema que incluya saberes, competencias, capacidades y actitudes que rescaten y recreen los valores de la cultura productiva, del trabajo y del esfuerzo personal y compartido.

h) Establecer redes educativas de comunicación, nuclearizando y socializando las experiencias y los proyectos curriculares e incorporando nuevos conocimientos de la ciencia y la tecnología que doten de mayor eficiencia a los procesos productivos llevados adelante por la familia rural.

Según el informe realizado por el Registro Nacional de Agricultura Familiar en el año 2012 (Registro Nacional de Agricultura Familiar 2014:11), de acuerdo a los siguientes indicadores utilizadas para obtener datos sobre la educación se concluyó que:

1.- máximo nivel educativo alcanzado por los titulares y otros miembros del Núcleo de Agricultura Familiar en el NEA (Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa):

	Prod. Titular (masculino)	Prod. Titular (Femenino)	Otros
Sin instrucción	6%	8%	15%
Primario Incompleto	43%	38%	48%

Primario completo	36%	38%	8%
Secundario Incompleto	7%	7%	23%
Secundario completo	7%	6%	4%
Superior incompleto y/o completo	1%	1%	2%

2.- Asistencia a un establecimiento de educación formal (todos los niveles) en el NEA según tramos de edad (Registro Nacional de Agricultura Familiar 2014:12):

	Asiste	No asiste
5	15%	85%
6 a 12	78%	22%
13 a 17	83%	17%
18 a 24	47%	53%
25 a 34	7%	93%

3.-Combinación de trabajo predial y asistencia a establecimiento educativo de jóvenes de 15 a 24 años en el NEA (Registro Nacional de Agricultura Familiar 2014:13):

Trabaja en el predio	Estudia	Trabaja y estudia	No estudia ni trabaja
27,092%	26,662%	33,510%	12,736%

Capítulo 5. Movimientos Sociales de Campesinos

A continuación se expondrá sobre movimientos sociales de campesinos, intentando una conceptualización a fin de acercarme al objeto de estudio; luego se describirán los movimientos de campesinos de Brasil Sem Terra, de Argentina se recordaran las Ligas Agrarias, y se describirá la formación, objetivos y estrategias de exigibilidad del Movimiento Campesino de Santiago del Estero y del Movimiento Campesino de Formosa.

a) Introducción

Para realizar este capítulo se tomara como referencia el libro “Movimientos campesinos y educación. Estudio sobre el Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra de Brasil y el Movimiento Campesino de Santiago del Estero MOCASE VC” (Michi, 2010), cuya autora es la Licenciada en Educación Norma Michi, de la Universidad de Luján.

Ella entiende por **movimientos sociales populares a los que expresan en sus temáticas, o articulan en su base social lo popular entendido como el producto de la explotación económica, la opresión política que en América Latina se expresa como pobreza; y dentro de ese recorte es importante la intervención de los movimientos en la confrontación social y política (lucha de clases que no elude la disputa con el sistema institucional) y el desarrollo de una intensa actividad referida al autogobierno y la autogestión.**

Continúa la autora delimitando el concepto y expresa que es importante tomar tres dimensiones para entender los movimientos sociales campesinos: **el modo de vida campesino, sus experiencias de acción política y la territorialización.**

1.- Para la autora el modo de vida campesina, se expresa según las siguientes características (Michi 2010:29):

- a) Explotación en pequeña escala a partir de la posesión de los medios de producción,
- b) producción agropecuaria diversificada con bajo nivel tecnológico,
- c) trabajo familiar en la parcela que posee la familia combinado, eventual o regularmente, con trabajo temporario como asalariados
- d) articulación de diverso tipo con el mercado a partir de la venta de fuerza de trabajo, tanto como de la compra y de la venta de productos,

e) no separación entre esfera económica y doméstica, o entre la producción y la reproducción.

Este concepto es muy similar al establecido en el Informe “Relevamiento y sistematización de problemas de tierras de los agricultores familiares en la Argentina” producido por la Subsecretaria de Agricultura Familiar citado anteriormente en el capítulo 4, donde se define Agricultura Familiar como un conjunto heterogéneo de productores y sus familias (entre ellos los campesinos en su concepción clásica) que intervienen en forma directa en la producción –aportando el trabajo físico y la gestión productiva-.

La mayor parte de los mismos no contratan trabajadores asalariados permanentes ajenos a la familia, y solo un grupo reducido, contratan a una o dos personas, a su vez cuentan con limitaciones de tierra, capital y tecnología (Michi, 2010).

Esta definición es complementada con la propuesta de la FONAF, quien la conceptualiza como una “forma de vida” y una cuestión cultural que tiene como principal objetivo la “reproducción social de la familia en condiciones dignas”, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecho por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias (Informe Fonaf, 2006:7).

El INTA que la define como un tipo de producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas, la agricultura es un recurso significativo en la estrategia de vida de la familia, la cual aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en el establecimiento, y la producción se dirige tanto al autoconsumo como al mercado (INTA) (González, 2013).

La Ley de Agricultura Familiar define en el art. 5 al agricultor/a familiar de la siguiente manera:
ARTICULO 5°.-Se define como agricultor y agricultora familiar a aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural y reúne los siguientes requisitos: a) La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia; b) Es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción; c) Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados; d) La familia del Agricultor y Agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él. e) Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento; f) Los Pequeños Productores, Minifundistas, Campesinos, Chacareros, Colonos, Medieros, Pescadores Artesanales, Productor Familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los

productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los apartados a),b), c), d) y e).

b) Conceptualización: Movimientos de campesinos

Según uno de los primeros marxistas soviéticos, citado por Michi en el libro antes mencionado, Aleksandr Chayanov, (Michi 2010:30) “la existencia de un modo de producción campesino persistiría conviviendo con otros modos de producción. Su capacidad de sobrevivencia se basa en una lógica diferente a la empresarial, ya que no procura la obtención de ganancias ni contrata fuerza de trabajo (pero puede venderla), sino que busca un balance cualitativo y subjetivo entre las necesidades familiares y el esfuerzo requerido para satisfacerlas. De esta forma, es más flexible y adaptable para enfrentar a la competencia del modo de producción capitalista”.

En los últimos años, a esas explicaciones sobre la sobrevivencia de la forma de producción campesina, se agregan dos perspectivas que a destacar: la de la exclusión y la de la emergencia de organizaciones que resisten y recrean al campesinado.

La primera de ellas entiende que los **campesinos son una de las categorías sociales excluidas, en el marco de la globalización y del neoliberalismo**. Desde esta perspectiva de análisis, se sostiene que el capitalismo en esta etapa de acumulación no necesita de la unidad campesina, ni siquiera en el sentido de la subsunción. El campesinado entonces se constituye en población redundante que queda acampando en el campo (Michi 2010:34). No se trata de descampesinización para la incorporación como trabajadores asalariados, ni de funcionalidad de la producción campesina al capital, ni de la modernización desarrollista, **sino del engrosamiento del grupo de población que queda fuera de las posibilidades de participar en la producción y en la reproducción**.

La otra perspectiva, ubica la problemática campesina en el marco de la nueva modalidad de desarrollo extendida en los últimos decenios. Así se conformó una “nueva ruralidad” con una serie de actores entre los que se destacan, por un lado, quienes sostienen y se benefician con ese modelo, y por otro, los movimientos sociales que se resisten a aceptarlo como único, oponiéndole alguna forma de recreación del campesinado.

De acuerdo a Miguel Teubal, citado por la autora: “la intensificación del dominio del capital sobre el agro en el marco de un proceso capitalista crecientemente globalizado, la difusión creciente del trabajo asalariado, la precarización del empleo rural, la multiocupación, la expulsión de medianos y pequeños productores del sector, las continuas migraciones campo-ciudad o a través de las fronteras, la creciente orientación de la producción agropecuaria hacia los mercados, la articulación de los productores agrarios a complejos agroindustriales en los que predominan decisiones de núcleos de poder

vinculados a grandes empresas transnacionales o transnacionalizados, la conformación en algunos países de los denominados pool de siembras (Michi, 2010:35).-

Los complejos agroindustriales dependientes de grandes corporaciones que muestran una enorme concentración de la tierra con una nueva forma de latifundio vinculado al capital financiero y agroindustrial; la concentración de la producción y distribución de productos agropecuarios en pocas grandes corporaciones agroindustriales de semillas, agroquímicos, y alimentos; una creciente dependencia (de la exportación y la tecnología) de los centros de poder económico que hace peligrar la producción de alimentos para el consumo interno y la auto-subsistencia, tal y como se describe en el capítulo 4.

Las grandes ganancias producidas por este modelo, lejos de mejorar las condiciones de vida de la población, aumentaron sus deficiencias alimentarias, sus problemas de salud. Este modelo de desarrollo también puso en serio peligro al medio ambiente, tanto por la destrucción de ecosistemas naturales, como por el intenso uso de pesticidas y de semillas transgénicas, con la consiguiente pérdida de biodiversidad, tal y como se describe en el capítulo 4.

Agrega Teubal, que en esta “nueva ruralidad”, la globalización es una tendencia, que sin embargo, es contrarrestada por diversos factores, entre los que se destaca la acción de los movimientos sociales, tanto de origen rural como medioambientalistas o antiglobalización. Este movimiento se puede encuadrar conceptualmente con la descripción que realiza Boaventura de Sousa Santos cuando habla del movimiento “Cosmopolitanismo” o globalización desde abajo.

Norma Giarraca, citada por Michi, (2010:37) destaca que se trata de acciones colectivas que se caracterizan por la lucha por el territorio (que incluye los recursos naturales) en lugar de limitarse a la lucha por la tierra (que en muchos casos constituyen reivindicaciones de corto alcance), por la soberanía alimentaria y por la biodiversidad. A diferencia de las acciones de periodos anteriores, estas acciones son llevadas adelante por movimientos que “politizan” sus reclamos, recurren a formas de acción no violentas, logran ser comprensibles para la población urbana, con cuyas organizaciones pueden articularse y, por sobre todo, se enfrentan desde su identidad autónoma al modelo productivo hegemónico oponiéndole modelos alternativos, utilizan las garantías extra institucionales de acuerdo al modelo descrito por Abramovich y Curtis analizado en el capítulo 3.

Se enfrentan así a modelos de desarrollo y en esta oposición revalorizan la forma de producción y vida campesina que podrían potenciarse con desarrollos tecnológicos en el marco de la agroecología, de la conservación de la diversidad (biológica y cultural) y la participación local, como forma de interpretación del concepto de sustentabilidad.

Giarraca se pregunta entonces ¿Cómo y porque se conforman esta constelación? Cuando los campesinos se organizan y/o participan activamente del conflicto social (a través de revueltas más o menos espontaneas) ¿lo hacen para recuperar lo “tradicional” (es decir una lucha conservadora) o buscan algo nuevo (que puede ser considerado revolución)? ¿Su horizonte de disputa se limita a lo local o puede extenderse a la totalidad social? Y ¿en qué medida intervienen en ello agentes provenientes de otras clases? (Michi, 2010:38).

Vilas, citado por Norma Michi (2010:40) estudia varios casos de situaciones revolucionarias, sostiene que para que ellas se produzcan es necesario que se enlacen tres tipos de factores:

- a) económicos que producen cambios bruscos en las condiciones de vida
- b) de conciencia
- c) políticos, que se manifiestan en la actuación de diversos actores.

Vilas entiende que una situación revolucionaria se desarrolla en un tiempo prolongado, pero que alcanza una aceleración progresiva por una intervención precisa y específica de esos factores.

Fernandes³⁷, citado por Michi (2010:42), sostiene que los movimientos sociales pueden categorizarse, desde una perspectiva geográfica, como socio espaciales o socio territoriales, en la medida en que producen espacios, se espacializan.

Los primeros luchan por recursos para su territorio, los segundos luchan por el territorio para cambiar la realidad vivida, sus formas de organización, buscan cambiar el territorio para construir su propio territorio.

Ambos tipos de movimientos se enfrentan con “contra-espacios” creados por medidas políticas que tratan de obstruir la espacialización y la territorialización.

³⁷Fernandes, citado por Michi, sostiene que el territorio es el espacio apropiado por una determinada relación social que lo produce y lo mantiene a partir de una forma de poder. (...) El territorio es, al mismo tiempo, una convención y una confrontación. Exactamente porque el territorio posee limites, posee fronteras, es un espacio de conflictualidades (ibídem: 276; traducción nuestra, cursiva en el original). El territorio es un espacio político fundado en el poder (entendido como relación) construido por la ideología (como una de las lecturas posibles de ese espacio) y por una determinada relación social. Esas relaciones sociales marcadas por la conflictualidad son las que hacen del espacio un territorio y a la vez, el espacio y el territorio posibilitan la realización de las relaciones sociales. En él se dan las posibilidades de libertad y dominación, de expropiación y resistencia.

A continuación describiré los orígenes del Movimiento de los Sin Tierra en Brasil, sus objetivos, estrategias y valores, con el objeto de entender el fenómeno de movimiento social de campesinos.

c) El Movimiento de los Sin Tierra en Brasil

Para Joao Pedro Stedile en la entrevista que le hiciera a Bernardo Mancano Fernandes en 1998, citados por Michi (2010:114), fueron tres los factores que intervinieron en la gestación del MST:

1. Los socioeconómicos: entre los que destaca las transformaciones producidas en la agricultura brasileña en la década de los 70, que José Graciano da Silva categoriza como modernización dolorosa. En efecto la introducción de formas de producción más capitalistas provocó la emigración (que Stedile entiende como expulsión) de un número importante de la población rural hacia las zonas de colonización en procura de tierra para producir y hacia las ciudades con la esperanza de encontrar mejores condiciones de vida en el trabajo industrial.

2. El segundo factor es el ideológico, dentro del que enfatiza el trabajo pastoral realizado por la iglesia católica ante la violencia contra los poseedores en las regiones norte y centro oeste.

3.- El tercer factor estuvo constituido por el contexto de luchas crecientes por la democratización de Brasil, las que fueron teniendo diversas expresiones de unidad entre la población del campo y de la ciudad.

El Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra, se crea en enero de 1984 en Cascavel (estado de Paraná) en el I encuentro nacional del movimiento de los trabajadores rurales sin tierra, al que asistieron 80 representantes de 13 estados se hizo a partir de la convocatoria de la Comisión de Pastoral de la Tierra (Michi 2010:115). En este encuentro se definió que:

a) no sería un movimiento sindical ni eclesial sino de masas, que opta por la lucha de masas,

b) sería un movimiento autónomo de toda organización (aunque estimulara la participación de sus miembros en el movimiento sindical y en los partidos políticos) y

c) su propuesta de reforma agraria estaría dirigida especialmente a la desapropiación de tierras de las multinacionales, mostrando de este modo su carácter clasista que querían sostener y sin tierra porque era la forma en que por influencia de la prensa eran conocidos por la sociedad.

El MST se considera un movimiento social de masas cuya principal base social son los campesinos sin tierra, que tienen un carácter, al mismo tiempo, sindical –porque lucha por la tierra para resolver el problema económico de las familias- popular –porque es amplio, participan diferentes categorías y porque lucha también por reivindicaciones populares, especialmente en los asentamientos- y político –no en el sentido partidario sino en el sentido que quiere contribuir a los cambios sociales-. **La dificultad en entender su carácter es porque no se encuadra en las formas tradicionales de clasificar a los movimientos sociales, reuniendo en un solo movimiento tres características complementarias: sindical, popular y político.** (Michi, 2010:117).

Desde los inicios, definieron los objetivos fundamentales que expresan también las características señaladas (Michi, 2010:118):

1. Ocupar tierras para producir con el propósito de resolver el problema económico y de supervivencia de las familias de agricultores, familias que sin poder hacerlo desean seguir trabajando en el campo.

2. la reforma agraria, como objetivo amplio, entendido como un conjunto de medidas estatales en relación con la estructura de tenencia de la tierra y otras de carácter social, que beneficiarían no solo a los trabajadores rurales sino también a los urbanos.

3. Una sociedad más justa ya que esa reforma agraria amplia solo será factible con un cambio con el actual poder político con importantes cambios sociales. Una reforma agraria depende esencialmente de la voluntad y la fuerza política por parte del gobierno y seguramente solo será realizada por un gobierno claramente identidad con los intereses de las clases populares, especialmente los trabajadores rurales y urbanos.

Estrategias: La estrategia central de la lucha del MST es la ocupación de tierras (Michi 2010:122). La ocupación entendida en dos sentidos: como acción política para exigir la reforma agraria y transformaciones en la estructura fundiaria de Brasil y como acción concreta de grupos de familias en pos de tierra para trabajar e iniciar su integración a una organización de carácter nacional.

Nuevamente podemos observar que se cumple con el paradigma analizado en el capítulo 3 surgen las formas extra institucionales de reclamo cuando las institucionales han fallado, y se basan en los derechos fundamentales de expresión y asociación.

El primero de los sentidos marca la identidad del movimiento desde sus inicios es el producto de la apropiación de la historia de luchas campesinas en Brasil y América Latina. A partir de esa apropiación es también la formación de la identidad como movimientos masivos que articula lo estrictamente reivindicativo con lo político, que identifica un enemigo de clase y a partir de eso

reclama al Estado. De esta forma, se diferencia de prácticas que se limitan a la mera resistencia conservadora, al asistencialismo o a las acciones exclusivamente corporativistas.

El sentido político de la ocupación, como opción que vertebra al MST, tiene además el carácter de denuncia de la no efectivización de la reforma agraria a la vez de conquista en la lucha por la tierra. En efecto, si bien existe suficiente legislación y superficie de tierra como para asentar a todas las familias que necesitan de ella, la reforma agraria integral y abarcativa sigue sin concretarse y muy por el contrario, se acentúa la concentración fundiaria y la expulsión de trabajadores rurales.

Para Stedile (Michi, 2010:123) las ocupaciones tienen tres características:

- a) son una forma contundente que obliga a todos a tomar partido,
- b) se realizan reuniendo familias y no a partir de listados y de gestiones ante las autoridades como hacen otras organizaciones y
- c) desenmascara el incumplimiento de las leyes, que a pesar de estar del lado de los sin tierra, no son respetadas.

La ocupación es también un proceso a través del cual las familias sin tierra inician la lucha y su incorporación al movimiento. Proceso que marca fuertemente el desarrollo de su conciencia. Allí se enhebran el enfrentamiento con el enemigo de clase y sus aliados con la comprensión creciente de los condicionamientos sociales generados por el capitalismo.

El campamento: se puede localizar en diferentes lugares, según haya sido el resultado de la lucha por la ocupación de un campo. Se instalara en el mismo campo ocupado, en alguno cedido por el gobierno o algún propietario solidario, o tal vez en el costado de una ruta. Durante meses incluso años, cientos de miles de familias vivirán en carpas (barracas) forradas en plástico en un campamento que puede trasladarse en función de la lucha, pero que no se disuelve hasta que todas las familias reciban sus tierras, es decir que logren asentarse.

Este campamento **materializa dos dimensiones: la de la lucha por la tierra y la de incorporación de los sujetos a una organización de carácter nacional.** Durante este tiempo, el trabajo del MST es intenso, tanto con los acampados como con los gobernantes y la opinión pública.

El proceso organizativo del mismo campamento inscripto en las acciones de lucha vertebra la formación de las familias. La organización es imprescindible tanto para la subsistencia, la información, el crecimiento colectivo o personal, como para la continuación de la lucha. En ese poblado de familias bajo coberturas de plástico se ubican siempre la escuela, la farmacia y en sus cercanías se organizan algunos sembrados que ayudan a la alimentación. Los acampados también

aportan a la subsistencia el producto de su trabajo como jornaleros rurales, como asalariados o compartiendo la producción en algún asentamiento cercano.

Todas las familias se reúnen en núcleos de base con tareas específicas, cuyos responsables evalúan y planean en forma conjunta.

La coordinación general, elegida por los acampados, tiene bajo su responsabilidad la unidad de los trabajos de los diferentes equipos, encaminar la lucha, la negociación con el gobierno y la relación con la sociedad.

El órgano máximo de decisión es la Asamblea General de todos los acampados, que se reúne periódicamente. “Los principios que orientan a la organización son la democracia, la participación de todos en el proceso de toma de decisiones, la división de tareas y la dirección colectiva (Michi, 2010:27). En el campamento todos los miembros de las familias se introducen en una práctica organizativa que es común a todos los espacios del movimiento. La democracia ascendente y descendente que se expresa en todas instancias de la organización desde los asentamientos, escuelas para niños, adolescentes y adultos, hasta los colectivos regionales, estatales y nacionales. El campamento es un espacio de transición para sus participantes hacia la conformación de una nueva vida. Es, a la vez, una estrategia de lucha fundamental en la medida en que está enlazado con los procesos de ocupaciones y de reclamos de las instituciones por el acceso a la tierra. **A diferencia de otras organizaciones que reivindican solamente la entrega de tierra para asentarse, el MST procura que los sujetos pasen por el proceso de lucha territorial y de organización de un campamento. El campamento es fundamental como proceso de consolidación de la conciencia en prácticas culturales de la organización y como proceso de construcción de sujetos.**

La formación (Michi, 2010:129) durante el campamento se realiza básicamente en dos formas: a) las reuniones encuadradas bajo el concepto de “formación”, en las que predomina la transmisión de información sobre la realidad rural, sobre la historia y sobre el MST y b) la experiencia de organización en la vida cotidiana.

El movimiento no tiene por objetivo único el acceso a la tierra sino que este es un paso para la mejora de las condiciones de vida (Michi, 2010:131), en el marco de su concepción de reforma agraria y de la sociedad a la que aspiran. En este sentido, una de sus preocupaciones fundamentales es que los asentamientos sean viables económicamente y estén orientados por los valores que el movimiento sustenta.

Fernandes comenta que entre 1986 y 1990, luego de varios encuentros y debates, el movimiento llegó a la conclusión que: “solo la cooperativa agrícola va a permitir desarrollar mejor la producción, introducir la división del trabajo y lograr el acceso al crédito y a las nuevas tecnologías, alcanzar y

mantener la cohesión social mayor en los asentamientos, crear condiciones o facilidades para instalar la energía eléctrica, el agua corriente, ubicar la escuela cerca de las viviendas” (Michi, 2010:132). **Cooperación agrícola que no es un modelo único, sino una concepción en el plano ideológico que permite abarcar distintas formas de asociación, que van desde la ayuda mutua, presente en las tradiciones campesinas hasta agroindustrias como la forma más desarrollada dentro del asentamiento.**

En 1992 el MST decidió crear la CONCRAB (Confederación de las Cooperativas de Reforma Agraria del Brasil), como forma superior de cooperación. Esta organización de segundo grado se combina con el sistema Cooperativo de los Asentados (SCA); este último tiene como meta articular a todos los asentados y seguir debatiendo cual es el futuro del desarrollo rural, de la producción de los asentamientos, en fin mover el debate económico relacionado con todos los asentamientos (Michi 2010:133). Las reflexiones, el estudio y los debates continuaron y los condujeron a tomar otras decisiones: producir alimentos para el consumo popular y no para el consumo de unos pocos; iniciar la formación de técnicos en administración de cooperativas (TAC) y avanzar en la formación de los cuadros internos de la CONCRAB. El MST entiende a la cooperación agrícola como la superación de los paradigmas clásicos que explican y predicen el destino del campesinado: el del campesino típico y el de la integración al capitalismo; para su creencia entienden que están creando un sistema mixto que es superior a ambos; y que su objetivo es una etapa superior a los modelos campesinos típico y capitalista que asimilamos del capitalismo es la división del trabajo para explotar a las personas. En esta misma línea construyeron un concepto de trabajador rural, que incluye a todas las personas, que independientemente de su profesión –veterinario, agrónomo, economista, conductor de vehículos de una cooperativa, pequeño agricultor- trabajan en el medio rural, y si el resultado del trabajo de cada uno de ellos se distribuye entre todos, todos son trabajadores rurales. Concepto que es superador del que lo limita a quien trabaja en la tierra y que incluye a quienes lo hacen en la ciudad “en beneficio de la comunidad rural”. (Michi, 2010:133).

El autogobierno del asentamiento: la forma de organización política del asentamiento responde a los principios organizativos del movimiento “**democracia ascendente y descendente**”.

Los símbolos y los valores: el MST considera a sus símbolos más importantes a la bandera y al himno, creados en 1986/87 y 1989, respectivamente. Y durante los 90 cobro relevancia “la mística”; es decir que a la práctica de nuevas relaciones y su andamiaje organizativo, se le suma la producción de lo simbólico que tiene como propósito contribuir a la construcción y sostenimiento de los sentidos construidos en los sujetos pertenecientes a un colectivo (Michi, 2010:140).

En 1998 el MST adopta un texto de BOGO que se denomina “A vez dos valores”, el cual expresa que los valores que el MST quiere sostener porque reafirman la disputa cultural con los poderosos, la

burguesía, la clase dominante, el imperialismo. Ellos sostienen otros valores atados a la lógica del mercado y con su imposición al pueblo han adormecido algunos de sus valores o han impedido que se desarrollen otros (Michi, 2010:141).

Los valores que sostiene son:

1. solidaridad – contra la lógica del mercado de los poderosos que adormecen nuestra conciencia y nos hace creer que todo se puede comprar, (ideal de lo bueno de acuerdo a Herrera Flores analizado en capítulo 1).
2. la belleza como uno de los signos de bienestar –belleza del asentamiento y de las personas que se inicie pronto (ideal de lo bello de acuerdo a Herrera Flores analizado en capítulo 1).
3. valorizar la vida a diferencia de la “clase dominante que no tiene respeto por la vida, de los trabajadores. Por eso es necesario producir preservando la naturaleza, sin agro tóxicos y tener en cuenta a las personas en todas las tareas incluso desde los gobiernos.
4. el gusto por los símbolos que representan las utopías y son el medio de comunicación más eficiente entre las personas que hacen parte de una organización y garantizan la unidad política entre ellas. Los símbolos representan la identidad y deben estar presentes en la vestimenta, en los espacios propios del movimiento y en los envases de sus productos.
5. el gusto de ser pueblo, de tener orgullo por ser brasileño en contra de la ideología impuesta por el imperialismo que lleva a desvalorizar lo propio.
6. defensa del trabajo y del estudio, ya que el trabajo es humano y el desempleo deshumaniza.
7. la capacidad de indignarse ante las injusticias, que trata de anular la ideología burguesa. Una ideología que responde a sus intereses. Un ser humano no tiene el derecho de vivir a las costas de la fuerza de trabajo de otro ser humano y condenarlo a vivir sin esperanzas como si no tuviese sentimientos, y tampoco voluntad. (ideal de la verdad de acuerdo a Herrera Flores analizado en capítulo 1).

En síntesis la lucha por la tierra de los acampados (en las que participan según las circunstancias también los asentados) incluye una variedad de acciones que tienen siempre una modalidad colectiva y responden a tres propósitos: la propia formación de los Sem-terra, la presión a las autoridades y la adhesión de la opinión pública.

Alguna de las más características son: audiencias públicas con las autoridades del campamento, caminatas o marchas, muchas de ellas masivas y atravesando grandes extensiones, en las que además de la forma expresiva de la demanda se aprovecha para hacer actos públicos en los pueblos por los que

pasan, ayuno público y huelgas de hambre. Como forma de mostrar la “actitud pacífica” de los sin tierra, su disposición al dialogo, demostrando a la opinión pública la falsedad de las acusaciones de ser guerrilleros, o de querer la lucha armada, ocupación de edificios públicos, acampadas en plazas y otros lugares públicos. (Michi, 2010:128).

Son las garantías extra institucionales las que se vuelven a describir como estrategia de exigibilidad adoptada por los movimientos.

d) Movimientos de Campesinos en Argentina. Marco histórico

Como mencione en el capítulo 4, una de las primeras reivindicaciones del agro fue la que llevaron adelante los inmigrantes colonos asentados en la provincia de Santa Fe, del poblado llamado Alcorta, estos productores protagonizaron en 1912 lo que se conoce como “el Grito de Alcorta”, donde confluyeron productores del sur de la provincia de Santa Fe y Norte de Buenos Aires en reclamo de mejores condiciones de producción, mayor plazo en los contratos de arrendamiento, reglas adecuadas para la comercialización de la producción. Dando nacimiento a una entidad gremial que se denominaría Federación Agraria Argentina (FAA), que confrontaría sus intereses con los encabezados por la Sociedad Rural Argentina (SRA) que representaba básicamente la de los dueños de la tierra concentrada en pocos titulares dominiales.

Luego otra de las protestas más importantes fue la realizada por los obreros rurales de la provincia de Santa Cruz, en los años 1921-21, que demandaban mejoras laborales como salario mínimo, unión sindical, mejoras en las condiciones alimenticias y habitacionales y reducción de la jornada laboral; que luego fueron asesinados por el Ejército Argentino al mando del Coronel Varela, bajo la Presidencia de Hipólito Yrigoyen.

En la zona de los territorios nacionales del Gran Chaco, se destaca la sublevación indígena de Napalpi, Chaco, en 1924, a la que se adhieren asalariados y campesinos que reclaman por condiciones de trabajo y precio del algodón. Dicha sublevación indígena-campesino finalizo el 19 de julio de 1924 con la matanza de cientos de personas de etnia toba. En 1934 se genera la “huelga agraria” en el Chaco, en la que convergen colonos (no campesinos) y cosecheros, a la que se suman los obreros de las desmotadoras y del ferrocarril, en momentos de suba de los precios del algodón. Estas acciones permitieron la generación de experiencias organizativas que convergieron en las “Juntas de Defensa de la Producción y de la Tierra”, que procuraron la defensa de los intereses, tanto de los colonos, como de los cosecheros e inclusive de los obreros de las desmotadoras. Si bien la articulación de intereses en la huelga del 34 fue exitosa, al poco tiempo las divergencias y las muchas acciones estatales de amedrentamiento (represión de manifestaciones, detenciones, allanamientos, aplicación de la llamada

“ley de residencia”, prohibición de manifestaciones, entre otras) interrumpieron la experiencia organizativa (Michi, 2010:205).

Desde la iglesia católica en 1948 comienza la conformación de grupos de jóvenes para la acción evangelizadora en el ámbito rural. Acción que sería el inicio del proceso de gestación de lo que fueron las Ligas Agrarias, que lograron un desarrollo importante sobre todo en la región Noreste (Ferrara, 2007:23).

Pancho Ferrara (2007:25) en “Los de la tierra”, señala que el contacto de estos jóvenes con la población campesina fue haciendo palpables los límites de la acción pastoral y los lleva a constituir en 1958, el Movimiento Rural de la Acción Católica como una rama especializada de esta organización y a inicios de los 70, las ligas Agrarias. Una organización que se caracterizó por no tener adscripciones políticas precisas, en tanto había optado por la lucha reivindicativa como “organización de masas” en el marco de un “movimiento” diferenciándose de este modo a los partidos políticos. El movimiento, sin embargo, no estuvo ajeno al clima de crecientes luchas de las décadas de los 60 ni, por supuesto, al de renovación de la Iglesia. Así del trabajo pastoral, pasan a mediados de esa década, a la búsqueda de incidencia sobre las condiciones de vida de la población rural desde una concepción “asistencialista”, basada en la acción pedagógica de “formación de líderes” y “desarrollo de la comunidad. En este periodo, orientan su tarea alrededor de dos componentes fundamentales: la promoción de cooperativas, para dar continuidad tanto a una tendencia natural a la cooperación, como a preceptos evangélicos, y la adopción del método de “VER, JUZGAR y ACTUAR”, que pasara a ser una forma de trabajo característica de este movimiento. Un método que se dirigía a investigar según Ferrara, la realidad a partir de la observación y de la información de los campesinos complementada con conocimientos que proporcionaban los animadores sobre la realidad estudiada. En la implementación del método, cuidaron especialmente la planificación y calidad democrática de las reuniones de los grupos, a través de la asunción de los campesinos de diversos roles, de la construcción de acuerdos y su seguimiento. (Ferrara, 2007:29).

Luego de la Conferencia del Consejo Episcopal Latino americano en Medellín, cuenta Ferrara, el movimiento de acción católica, decide poner el acento en el ACTUAR. Esta preocupación por lo metodológico se potencia con las propuestas pedagógicas de Freire y se complementa tanto con los debates en el marco de las reuniones zonales del MIJARC (Movimiento Internacional de la Juventud Agraria y Rural Católica) como con el impacto de las expresiones de lucha de esos tiempos, tales como el Cordobazo en 1969. Así van incorporando reflexiones sobre el respeto de la cultura, la violencia del sistema, la lucha política reivindicativa, el análisis de la propiedad de la tierra y de la acción de los monopolios nacionales e internacionales (Ferrara, 2007:40).-

En 1970, señala Ferrara se inicia la constitución de las Ligas Agrarias a partir de su primera expresión en el Chaco. En la medida en que se radicalizan, se van alejando cada vez más de la jerarquía de la Iglesia que llega en 1972 a separar el Movimiento Rural de su pertenencia a la Acción Católica. El movimiento queda vinculado solamente con “sacerdotes comprometidos con las organizaciones campesinas”. Esta radicalización está fuertemente enlazada con la que asume el MIJARC en esos años, organización que tiene un fuerte protagonismo de los jóvenes ruralistas argentinos (Ferrara, 2007:60).

La estructura de las Ligas se constituía “de abajo hacia arriba”, en procura de que la toma de decisiones fuera democrática desde las bases (a diferencia de otra forma de organizaciones rurales). En el nivel local estaba constituida por “núcleos de base” o “consejos campesinos” o “ligas” por localidades o colonias. A ellos se afiliaban las familias (entre 20 y 100 miembros como forma de facilitar la participación). En las organizaciones de bases, se elegían una comisión para el funcionamiento local y un delegado que los representaba ante la Asamblea General. Este organismo era el responsable de la determinación, en su reunión anual, de las líneas estratégicas generales. Esta tarea se complementaba con la acción de Comisión Coordinadora Central, responsable del funcionamiento de las áreas. La composición heterogénea (campesinos, colonos y trabajadores rurales) incluso entre provincias, que no había impedido la confluencia de objetivos, fue llevando a conflictos y rupturas, a los que se suma, como factor determinante de su desaparición, la acción de represión ilegal ejercida por la Dictadura Militar; a partir de 1976 (Michi, 2010:207).

Para concluir, de acuerdo a Guido Galafassi (2006:9) investigador del Conicet en el trabajo “Conflicto por la tierra y movimientos agrarios en el nordeste argentino en los años setenta: la Unión de Ligas Campesinas Formoseñas”; se señala que fue el contexto de agitación socio-política general de los años setenta junto al trabajo social desarrollado por el Movimiento Rural en su última etapa que se montaba sobre una crisis regional que generaba pauperización y expulsión de productores el que favoreció la emergencia de movimientos rurales de protesta en las distintas provincias del nordeste organizados principalmente a partir del nucleamiento de los productores en cada provincia pero con una importante dinámica de articulación y conjunción a nivel regional. Así se dieron, además de la ULICAF, otras organizaciones a nivel provincial que tuvieron características diferenciales, siendo, sin lugar a dudas, las Ligas Agrarias Chaqueñas (LACH) - las primeras en fundarse -, y el Movimiento Agrario Misionero (MAM), las organizaciones más importantes en cantidad de militantes y en acciones de reivindicación y protesta. Las Ligas Agrarias Correntinas (LAC) tuvieron también un desarrollo destacado con la particularidad de nuclear a productores más cercanos a la caracterización más tradicional de “campesinos”, en donde el problema del acceso a la tierra adquiría una dimensión mucho más importante. Con un desarrollo notoriamente menor y con una aparición más tardía, aparecieron también movimientos reivindicativos agrarios en el norte de la provincia de Santa Fe

como la Unión de Ligas Agrarias de Santa Fe (ULAS) y en la provincia de Entre Ríos, como las Ligas Agrarias Entrerrianas.

Las ligas agrarias en la Provincia de Formosa: Unión de Ligas Campesinas Formoseñas (ULICAF)

En el trabajo de investigación “Conflicto por la tierra y movimientos agrarios en el nordeste argentino en los años setenta: la Unión de Ligas Campesinas Formoseñas”, elaborado por el investigador del Conicet Guido Galafassi; se analiza que en el esquema económico de crisis del inicio de los 70, la provincia de Formosa estaba especialmente orientada a la producción de algodón y a la ganadería extensiva, la primera de las cuales tenía una participación mayoritaria en la generación del valor agregado agrícola y una incidencia muy alta, especialmente en el sector este de la provincia, tanto en el empleo como en la conformación económico-territorial (Galafassi, 2006:162).

Es importante destacar el aspecto socio económico y demográfico de la provincia de Formosa, la misma se conforma desde su poblamiento con población “blanca”, en base al predominio, en términos de la ocupación mayoritaria del territorio, de una economía ganadera extensiva asentada sobre grandes latifundios, más un intensa explotación forestal (Galafassi, 2006:163). Siendo parte de la estructura pequeñas explotaciones agrarias minifundistas que no superaban las 25 ha. por lo que un problema central para estos pequeños productores era el acceso y uso de la tierra, eligiendo como producción principal el algodón.

Se conformó así una estructura agraria de minifundio debido a la escasa superficie de tierra con disponibilidad agrícola existente, resultado del establecimiento que de los grandes latifundios promovidos por la entrega de tierras del estado a sus simpatizantes. Además de la poca disponibilidad de tierra, la falta de acceso al crédito para el inicio de las producciones, afectó el precio percibido por su producción (Galafassi, 2006:163).

Para 1960, del total de explotaciones algodoneras, el 95,4% se cultivaba terrenos de hasta 25 ha., de los cuales, el 52,5% lo constituían superficies de hasta solo 5 ha. (Galafassi, 2006:164).

Las características de la economía formoseña se definían entonces -en 1960, 3 años después de la conformación de Formosa como Provincia y de la adopción de su Constitución Provincial- en:

- 1) un importante sector de grandes explotaciones ganaderas que realizaba sus ganancias fundamentalmente fuera de la provincia a partir de un proceso de extracción de los recursos locales por capitales extra provinciales sustentado en latifundios con escasa o nula inversión; (Galafassi, 2006:164).

2) un sector de tipo “campesino” compuesto por pequeños productores, ocupantes en su mayoría de tierras fiscales (lo que marcaba una fuerte precariedad en relación a la tenencia), dedicados mayoritariamente a la auto subsistencia más una producción de algodón para el mercado inmersos en una situación de fuerte subordinación económica, pues los beneficios de la producción algodonera eran primordialmente aprovechados por las empresas comercializadoras, los acopiadores privados, etc.(Galafassi, 2006:164).

En los años 70 en la región pampeana ocurren cambios en la producción, derivando la cría de ganado hacia áreas extra pampeanas, como el Nordeste, para dedicarse al engorde de ganado. El Nordeste, y en particular la provincia de Formosa tenían una alta disponibilidad de tierras baratas y condiciones climáticas relativamente adecuadas.

Esto trajo como consecuencia que se produzcan ventas de latifundio formoseños a manos de empresas ganaderas de la pampa o a grupos capitalistas provenientes de otros sectores productivos, coexistiendo con un proceso de privatización a partir de la adjudicación de tierras fiscales. (Galafassi, 2006:164). Señala Galafassi que es este último proceso el que constituirá un factor importante en la movilización campesina y la emergencia de conflictos sociales ligados a la tenencia de la tierra.

Es así que en la provincia de formoseña hacia fines de los años sesenta, comienza a vislumbrarse dentro del estrato de los pequeños productores, que el acceso y uso de la tierra, conjugados con la crisis regional de producción, representa uno de los principales problemas del agro provincial. En el contexto de estos factores estructurales del ámbito de la producción, surge una instancia de organización de los pequeños productores; teniendo como puntapié inicial el Movimiento Rural de la Acción Católica. Continúa el autor-investigador del Conicet Guido Galafassi expresando que, a partir de las actividades del Movimiento Rural, se comienzan a generar encuentros reivindicativos donde la principal problemática la constituía el acceso y la tenencia de la tierra junto a la satisfacción de las necesidades básicas para la subsistencia. (Galafassi, 2006:167).

En marzo de 1971 se celebra la “Primer Asamblea Campesina”, que dentro de sus objetivos establece la de terminar con los desalojos de campesinos endeudados, la reconsideración de la entrega de tierras determinando la unidad económica de acuerdo con cada zona en especial, el efectivo control en el incumplimiento de los precios mínimos por parte de los comercializadores, el otorgamiento de créditos a los agricultores más necesitados, y que se detenga el alza del costo de vida. A partir de esta primera asamblea, la organización de los pequeños productores formoseños avanza aceleradamente, constituyéndose Consejos Campesinos en cada colonia. Su suceden movilizaciones, “Reuniones Campesinas” y concentraciones a las que asisten miles de productores. (Galafassi, 2006:167).

El 11 de diciembre de 1971 se reúne el Segundo Congreso Campesino en el cual se decide la creación de la “Unión de Ligas Campesinas Formoseñas” en donde se vuelve a manifestar la centralidad que la tenencia de la tierra. Menciona luego el autor el papel central que las ligas formoseñas asignaban a la tierra, los hace diferenciarse de la situación dominante definida por ellos como “capitalista liberal”. En esta, reconocían críticamente las ligas la existencia de los tres factores clásicos de la producción, tierra, capital y trabajo, más la actividad del empresario que combina los tres factores anteriores. Mientras al capital le corresponde un interés, al trabajo un salario y al empresario un beneficio, a la tierra le corresponde la renta pagada por el campesino al dueño de la tierra. Es precisamente a esta última condición a la cual estará dirigida la crítica y la acción consecuente de las ligas formoseñas, en tanto estaban construyendo su identidad como rasgo cultural distintivo y diferenciado del resto de los sujetos sociales de la producción regional (Galafassi, 2006:167).

Así, decían las ligas en un documento referido a la ley de tierras de la provincia (en donde todavía se manifiesta la influencia de su reciente origen cristiano): “Sin embargo nosotros debemos pensar que, de los tres elementos arriba mencionados, el más importante es el trabajo, pues es el aporte del HOMBRE a la Obra de la Creación. Es el que incorpora el valor de los bienes que se producen. Desgraciadamente en la actualidad, el trabajo tiene menor importancia y depende del capital y de la tierra, debiendo ser al revés. Así, la tierra debe ser del que la trabaja! Es decir, no debe constituir más un bien de renta, un bien que se alquila para producir una renta (alquiler). La concepción cristiana sostiene que la tierra debe entregarse a aquellos que la trabajan, y no ser de señores que sólo cobran alquiler a fin de mes, o a fin de año y gozan de los beneficios de ser propietarios en las ciudades, e incluso en países extranjeros”(Galafassi, 2006:168).

De acuerdo al trabajo que está en análisis la política de tierras por parte del estado provincial era una de las principales preocupaciones de las agrupaciones campesinas, por cuanto el 68% de la superficie cultivable de la provincia estaba en manos del propio estado, según las cifras del Censo Agropecuario de 1960. Se promulga entonces la ley provincial de tierras N° 113, vigente actualmente, una ley de colonización que tenía como objetivos de principal interés para la ULICAF, la entrega de las tierras fiscales para su puesta en producción; la expropiación y posterior entrega de la tierras privadas que “constituían un impedimento para el progreso económico y social de la zona en que se encuentran”; la adjudicación de estas tierras fiscales o privadas expropiadas a los colonos. Especial atención le dedican a la posición jurídica del campesino respecto a la tierra, por cuanto aquellos catalogados como intrusos (sin derecho ni autorización de la Dirección de Tierras) pueden ser desalojados fácilmente; en cambio los ocupantes (con el nombre registrados y autorizados por la Dirección de Tierras), los arrendatarios o aquellos con títulos provisorios, deberán actuar en forma efectiva para lograr la adjudicación definitiva de su tierra. Pero los problemas por la aplicación de esta ley por parte del gobierno provincial no tardaron mucho tiempo en aparecer, generándose una serie de

casos de limitación, reducción, inseguridad o hasta expulsión de los colonos, con lo cual se comenzó a cuestionar la forma en que se gestionó esta ley de colonización.(Galafassi, 2006:168).

Expresa Galafassi, que de las tierras adjudicadas entre 1968 y 1973, el 64% correspondía a propiedades de entre 1.000 y 5.000 ha. y un 30% a propiedades de entre 5.000 y 10.000 ha., correspondiéndole a las propiedades de menos de 200 ha. solo un más que magro 2,6%. La disparidad en la adjudicación de las tierras también es denunciada por la ULICAF, “Mientras a los pequeños colonos se le entregan tierras hasta de 13 hectáreas, a veces se adjudican campos ganaderos de hasta 8.300 ha.”(Galafassi, 2006:169).

Ante este panorama es que la ULICAF decide realizar una serie completa de demandas al Estado provincial en pos de que este haga realmente efectiva la entrega de tierras a quien la trabaja.(Galafassi, 2006:169).

El “Informe a las Colonias del viaje que hizo la Comisión Técnica en Diciembre de 1972” es la respuesta ante la promulgación de la ley provincial número 618 por la cual se establece “una reserva de 380 mil hectáreas fiscales con destino a la ubicación de agricultores nucleados en la ULICAF”. Las conclusiones generales del informe apuntan a destacar que de las 380.000 ha ofrecidas por el gobierno ninguna estaba disponible para ser ocupada inmediatamente, y todas necesitaban grandes inversiones de dinero y las mejores áreas necesitaban una gran inversión en desmonte. Terminan haciendo un cuestionamiento respecto al área geográfica elegida por el gobierno para hacer la propuesta, por cuanto destacan que las Ligas venían pidiendo tierras en la franja este de la provincia, en donde las condiciones climáticas y las características del suelo son las adecuadas para hacer agricultura en forma inmediata. Finalmente en el Cuarto Congreso Campesino se decide aceptar solo las tierras más aptas (14.000 ha.) rechazando el resto del ofrecimiento y exigiendo créditos a largo plazo para trabajarlas (Galafassi, 2006:170).

En 1973, asume el gobierno constitucional y la ULICAF adopta una actitud más expectante, esperanzada en la promesa de liberación social y nacional del Frente Justicialista de Liberación. (Galafassi, 2006:170).

Sin embargo al paralizarse las adjudicaciones de tierras las bases campesinas comienzan a ocupar nuevas debido a que se venía la nueva etapa de siembra del algodón, ante estas ocupaciones de tierras por parte de campesinos en forma individual la ULICAF interviene siempre después de haberse producido las ocupaciones y solo para gestionar ante los organismos correspondientes la legalización de dichas ocupaciones.(Galafassi, 2006:172). Finalmente el gobierno provincial reacciona ante estas acciones y promueve un decreto de revisión de las adjudicaciones de tierras realizadas durante la dictadura militar, accediendo también a nombrar representantes de los campesinos en las comisiones

asesoras de la Dirección de Colonización y Tierras Fiscales, y en el Directorio Provincial del Algodón. (Galafassi, 2006:172).

Pero este proceso generará importantes pleitos en el poder provincial generando una situación de conflicto que terminará tres meses después en la intervención federal del gobierno provincial. Finalmente el 17 de noviembre el poder central sancionó la Ley de Intervención Federal a los tres poderes de la provincia de Formosa (Galafassi, 2006:173).

Con el transcurso del año 1973 la posición crítica frente al gobierno se va agudizando, y la lucha por la tierra es asumida como una fase de derrota total, pues la “iniciativa ha quedado totalmente en manos del gobierno y su política tiene un ritmo que la ULICAF no puede sino criticar” (Galafassi, 2006:174).

La separación sin vuelta atrás, se produce en ocasión del paro agrario nacional convocado por la Coordinadora Nacional de Ligas y Movimientos Agrarios, al cual adhiera la ULICAF. Las fuerzas de seguridad reprimen el paro, realizan actos de provocación a las ollas populares y terminan deteniendo a numerosos campesinos. No se puede dejar de mencionar, continúa Galafassi a la aparición de Montoneros en la provincia, con el copamiento del aeropuerto local y el intento de ocupación del regimiento de Formosa, provoca una fuerte respuesta represiva con operativos “antisubversivos” en toda la provincia llegando incluso a la detención de varios miembros de la ULICAF, a pesar de que ésta había adherido al duelo por los soldados caídos. Las ligas formoseñas continúan fragmentariamente su accionar, cada vez con mayores dificultades, debido a que la represión por parte del Estado se profundiza: continúan las detenciones de los miembros liguistas (incluida la Comisión Coordinadora Central) denunciándose apremios ilegales contra los detenidos. La dictadura militar instalada en marzo de 1976 liquida los últimos vestigios de la organización. Para concluir, destaca el autor que la lucha por la tierra se presenta particularmente en Formosa ligada a los “campesinos medio- pobres” o pequeños productores de subsistencia. (Galafassi, 2006:174-175).

El nordeste representaba (y aún lo sigue representando) una región periférica y hasta excluida, los pequeños productores se veían sumidos en un segundo proceso de exclusión en términos de su lugar definitivamente marginal dentro de la estructura económica y social de la región del nordeste, dominada, tal como lo definían las ligas, por los monopolios. El problema en relación a la tenencia de la tierra en la provincia de Formosa agregaba otro componente que hacía más grave la situación. Las Ligas Agrarias entonces fundamentaban su movimiento de protesta en el proceso, donde el monopolio, y el Estado cómplice, eran la causa del atraso “campesino” una entidad funcional al modelo de desarrollo capitalista vigente. (Galafassi, 2006:176).

El cambio social propuesto por las ligas, era visto como resultado de la lucha entre sectores o clases sociales, donde indefectiblemente los agentes dominantes del sistema socioeconómico

debían perder sus privilegios (causa del subdesarrollo) para redistribuir los recursos (incluidos los provenientes del medio natural, como la tierra) de forma más equitativa entre el conjunto de los sectores. Así lo veían los propios dirigentes de las Ligas Agrarias, quienes definían al proceso liguista como “un movimiento de masas” propio de los campesinos en la Argentina. Un movimiento que no está dentro del sistema porque lucha contra él. En vez de un sistema de explotación y de opresión, que hay que destruir, nosotros queremos construir un sistema de liberación”. En este contexto es que el problema de la tierra era esencial y diferencial de la ULICAF de Formosa, en relación a las otras Ligas agrarias. (Galafassi, 2006:176).

Asimismo, la falta de propiedad y el trabajar sobre tierras fiscales marcaban otra notable diferencia. Es en Formosa, recalca el autor, donde se produce que junto con la exigencia de redistribución de tierras en manos de los terratenientes y la aplicación de la ley de regulación territorial en beneficio de los colonos o campesinos sin propiedad, toda una serie de cuestiones que tienen que ver con cómo ocupar nuevas tierras, extendiendo la frontera, y por lo tanto, que tierras (con que características y para utilizarlas de qué manera) ocupar. Se pueden observar estrategias diferentes entre las diversas ligas provinciales vinculadas pero en todos los casos las tomas se justifican en términos de la recuperación de las tierras por sus legítimos dueños, es decir, por aquellos que las trabajan. (Galafassi, 2006:177).

Galafassi (2006:178) sostiene que el accionar de las ligas agrarias se define explícitamente desde su situación de marginalidad y subsunción social y “subdesarrollo” regional, frente a la producción agropecuaria dominante que concentraba los recursos y definía las políticas para el sector, interviniendo también de esta manera en el debate sobre el concepto de desarrollo.

e) Santiago del Estero y el Movimiento Campesino

En Santiago del Estero, se constituyó el Movimiento Rural de la Acción Católica, y muchos de los rasgos organizativos se reflejan en la organización del MOCASE actual. Una particularidad de la historia de la organización de movimiento de campesinos es que las ligas agrarias no lograron constituirse, siendo la Federación Obrera Santiagueña de la Industria Forestal (FOSIF) uno de los primeros movimientos que unió a los trabajadores rurales santiagueños.

1, Orígenes del movimiento campesino. Primeras situaciones de tensión en cuanto a la tenencia de la tierra

Los intentos de desalojo de los campesinos, se iniciaron en la década del 60 en forma aislada y sin repercusiones, más allá de los protagonistas locales. En una primera etapa, caracterizada como de “exclusión silenciosa” (en la que los campesinos no reivindicaban la propiedad), los empresarios adoptaron tres modalidades para ocupar la tierra que poseen legítimamente los campesinos, describe Norma Michi, en “Movimientos campesinos y educación”. La más frecuente fue la de esgrimir la

propiedad de la tierra para producir el desalojo por la vía judicial, de palabra o por la fuerza. Otra modalidad procedía con la instauración de un administrador del predio para controlar la producción campesina (especialmente la extracción forestal del monte). Una tercera, con la intención de actuar directa y rápidamente en la producción agropecuaria, procuraba un “arreglo” con los poseedores por una parcela dentro del lote en la que desarrollar su producción “autónoma”, aunque insuficiente para la reproducción de la familia (Michi, 2010:211).

Según Barbeta, citado por la Lic. Norma Michi, en estos casos se lograba la legitimación de la propiedad de los empresarios a partir del desconocimiento de los derechos posesorios de los campesinos y se establecían relaciones jurídicas “armónicas” entre actores con intereses diferentes (en la segunda y tercera modalidad además se establecían relaciones de dadiva de los empresarios hacia los campesinos). El destino de estas familias fue la migración de todos o varios de sus miembros hacia las ciudades, o la sobrevivencia en el lugar con un empobrecimiento marcado. La acción colectiva de resistencia fue en este periodo excepcional.(Michi, 2010:212).

La Lic. Michi, en “Movimientos campesinos y educación” menciona a Darglotz (citado por Durand, 2006a) quien registro la experiencia de suncho del Pozo en los años 60. Como gran parte de los campesinos de varias zonas de Santiago, la población de suncho del Pozo habitaba esos parajes desde los tiempos de los obrajes de extracción de madera para durmientes y postes. En la década del 40, la extracción maderera fue abandonada por la merma del bosque y dejó a los trabajadores a su suerte. Algunos optaron por seguir trabajando como hacheros en otras zonas, otros construyeron sus casas y empezaron a conformarse como campesinos (producción, para subsistencia combinado con el ingreso en forma marginal en el mercado como asalariado rural temporario) otros, por supuesto migraron.

En la década del 60 esas tierras habían sido transformadas en productivas y con cierta tranquilidad económica, debido al precio del algodón. Una empresa, que había comprado parte de esa tierra a sus anteriores dueños, inicio acciones legales de desalojo. Frente a esta situación que ponía en riesgo la subsistencia, los campesinos se organizaron para resistir y para su defensa legal (juicio que duro desde 1963 a 1973). Cuando supieron del resultado desfavorable del juicio encararon acciones nuevamente (ante políticos provinciales y a través de sus familiares en Buenos Aires, llegaron a la prensa porteña). Con sentencia firme se produjo la destrucción de la primera vivienda. Antes de que le siguiera la segunda, se interpusieron los campesinos (las mujeres y niños dentro de la casa y los hombres al frente, rodeando a policías y representantes de la empresa). (Michi, 2010:212).

El gobierno de la provincia intervino con la expropiación de tierras que coincidían parcialmente con las habitadas por los campesinos. Fue preciso, entonces, que las familias se trasladen, despejen el terreno y vuelvan a construir sus casas e infraestructura para la producción. La nueva comunidad se llamó a partir de eso Suncho del Pozo del Triunfo. (Michi, 2010:213).

Una situación similar se dio en Pinto en el 73, según relatan campesinos integrados hoy al MOCASE VC. Ante un intento de desalojo de 14 familias se dispusieron a resistir. Se organizó una comisión que apoyaba con aportes económicos los trámites judiciales y lograron detener, hasta hoy, el desalojo. En ese momento, los pobladores comprendían que ese campo tenía mucho valor económico, que ese mismo empresario ya había desalojado a otros campesinos. Estas familias campesinas, sin intervención de agentes externos, sostenían su derecho sobre la tierra y la necesidad de defenderla porque era su posibilidad de vida.(Michi, 2010:213).

En la década del 80, en la zona de Los Juries, hubo un intento de desalojo de varias familias campesinas que afectaría a un total de aproximadamente 400. Recurrieron a un sacerdote católico de la zona que los apoyó y pidió la colaboración de una ONG con actuación en el Norte del país (Instituto de Cultura Popular INCUPO) de abogados y de organismos de derechos humanos (Servicio de Paz y Justicia). Comenzaron a organizarse con delegados por lote. Evitaron el desalojo de las familias a las que les entregaron predios de entre 17 y 27 has. En propiedad, superficie muy distante de las 100 has. Que reclamaban ante el gobierno provincial y los empresarios. (Michi, 2010:212).

Se creó a partir de esta experiencia la COOPERATIVA AGROPECUARIA “UNION CAMPESINA”. Con el apoyo del INTA (Instituto nacional de Tecnología agropecuaria) reabrieron la desmotadora, mejoraron sus cultivos y comercializaron sin intermediarios. Esta organización incipiente que continuaría luego con el MOCASE, se proponía objetivos que iban más allá de la conservación de la tierra, empezaban a ver la necesidad del trabajo conjunto para mejorar las condiciones de vida. Desde la década del 60, continua Michi, que se evidencian en Santiago del Estero conflictos de tierras, con creciente virulencia, entre los poseedores legítimos y supuestos propietarios. Se fueron sucediendo intentos, muchos de ellos efectivos, de desalojo de los pobladores y de destrucción del bosque nativo para la producción agropecuaria con un modelo empresarial capitalista. (Michi, 2010:213).

La expansión de la frontera agropecuaria tiene una aceleración sostenida desde las últimas décadas. Se trata del avance de producciones pampeanas sobre tierras poco aptas para ese tipo de agricultura, pero que, sin embargo, pasaron a ser atractivas por su bajo precio (lo que incluye adquisiciones ilegales posibilitadas por diferentes actores del estado provincial). Desde los 90, el avance sobre las tierras está directamente asociado al incremento en la producción de soja, motivada fundamentalmente por el aumento de los precios internacionales. Esta producción está basada en nuevas tecnologías agrícolas (siembra directa y doble cultivo soja/trigo) y la utilización de semillas transgénicas, requiere y muy poca fuerza de trabajo.(Michi, 2010:214).

2. El Mocase VC como movimiento social y popular territorializado

El 4 de agosto de 1990 en Quimili se eligió la primera comisión directiva y se constituyó formalmente el movimiento. En su acta fundacional se expresan algunas definiciones fundamentales: “El mocase sirve para buscar soluciones a problemas comunes, para ser representante de los campesinos ante las autoridades para apoyar a las peticiones de cada una de las organizaciones que lo integran respetando su autonomía para promover la capacitación en cooperativismo y gremialismo, para mejorar la calidad de vida de los pequeños productores. Los representantes de cada organización expresamos también nuestra intención de hacernos escuchar en los espacios de poder y en los distintos organismos del Gobierno Provincial relacionados con la política agropecuaria. Queremos diferenciarnos de la forma tradicional de hacer política, que se maneja con promesas incumplidas y que no le interesa promover la unidad y autodeterminación del sector campesino. Sabemos que el MOCASE debe alcanzar un peso político, pero manteniendo su independencia de los compromisos partidarios” (MOCASE, 1999^a, bastardilla y comillas en el original)³⁸.(Michi, 2010:215).

La organización interna del movimiento estaba conformada por comisiones de base, en el nivel local, que confluían en comisiones centrales de nivel zonal. En este nivel existían también otros tipos de agrupaciones: cooperativas y uniones campesinas. Los campesinos podían formar parte de más de una de esas agrupaciones. Las organizaciones zonales eran representadas por dos personas (dirigente y delegado) en las reuniones del MOCASE. El movimiento estaba conducido por una comisión directiva, conformada con las jerarquías habituales. (Michi, 2010:215). Luego en noviembre de 1999, el MOCASE en el I congreso denominado campesinas y campesinos unidos en la lucha por la tierra y la justicia, expresaron que: **“Desde sus comienzos, el MOCASE asumió como estrategia central la lucha por la tenencia de la tierra y por las condiciones de vida de las familias campesinas.** El problema generalizado de tenencia precaria de la tierra por parte de los campesinos había generado un histórico proceso de “desalojos silenciosos” en la medida en que no había conciencia sobre el derecho de posesión veintañal y a la vez no estaban dadas las condiciones mínimas de organización para que las presentaciones ante la justicia o los reclamos ante el poder político tuvieran alguna posibilidad de éxito. El surgimiento del MOCASE resulta un punto de quiebre con esta situación preexistente, de modo tal que el silencio se convirtió en conciencia del derecho hecha palabra y acción. Se promovió la organización para la autodefensa de los pobladores, se acompañó con el asesoramiento legal y la defensa jurídica correspondiente, se fue logrando una mayor visibilidad política ante los dueños del

³⁸Michi expresa que en este documento pueden verse los componentes de identidad campesina que tienen problemáticas comunes y que requiere por un lado, actuar hacia fuera (el Estado sobre todo provincial) pero, por otro, una tarea hacia adentro, sobre todo en términos de capacitación. El movimiento nace teniendo como referencia negativa, diferenciándose, de la forma “tradicional de hacer política”, es decir, que no reniegan de la acción política sino de su forma marcada por lo partidario. Su carácter fundamental era de representación de organizaciones autónomas.

poder, se amplió la articulación y los lazos solidarios con otros sectores de la sociedad que se sintieron atraídos por esta lucha”(Michi, 2010:216).

En este encuentro quedan delineados más claramente dos campos de acción: la lucha por la tierra y las condiciones de vida. Habían pasado 9 años desde la fundación y del avance de los agronegocios sobre las tierras, pero además estaba en discusión la estrategia de lucha. (Michi, 2010:216).

1. El MOCASE pretende entonces consolidar los siguientes objetivos:

1. la practica desde la participación no representativa sino directa y activa de todas y todos los miembros del MOCASE, en la construcción de la legalidad y legitimidad de los Derechos Humanos
2. La tierra y la territorialidad como lugar de vida solidaria, donde se intentan, ensayan, arman y desarman las energías que construyen o destruyen una sociedad y vínculos solidarios y justos.
3. la utilización de los medios de producción con criterios sustentables, respecto de los recursos naturales, conciencia ecológica y emprendimientos productivos que recreen prácticas de producción alimentaria. Economía que rompa la lógica de la acumulación de bienes en beneficio de unos pocos. Distribución de las riquezas producidas por campesinas, campesinos, y quienes se sumen a la organización, aun cuando no sean de origen campesino. No sería sustentable la construcción de correlación de fuerzas para el cambio y la transformación social sin la alianza de sectores.
4. Educación popular permanente en todas las prácticas, haciendo durante el año eventos especiales para multiplicar comunicadores-educadores entre los jóvenes y las mujeres con una opción por la perspectiva de género y ecológica. Autonomía y horizontalidad de conducción política como horizonte a desarrollar por la promoción permanente de la participación. Alfabetizarnos por la práctica permanente de lecturas geopolíticas, económicas, sociales, culturales y de valores.
5. Construcción de escenarios públicos donde se da la batalla por las visiones del mundo e integración a organizaciones internacionales que luchan por la Reforma agraria, la Soberanía alimentaria, la Dignidad e Independencia de los Pueblos, grupos, razas, etnias y géneros. Darle continuidad a una construcción nacional que acentúe el MERCOSUR de los pueblos y la batalla contracultural a la pretensión hegemónica del ALCA.
6. Instalar en la agenda pública parlamentaria, de universidades, foros, organismos de estado y no gubernamentales el horizonte de una construcción diversa al neoliberalismo. Si al desarrollo sustentable. No al progreso avasallador de hombres, pueblos, culturas y recursos del Planeta.

Conclusión: el corazón del proyecto son las prácticas cotidianas que contengan en sí mismas la reproducción de una sociedad solidaria y rompan la lógica mercantil globalizada, tendiendo a garantizar la alimentación sana y plena en las comunidades y sensibilizar a la opinión pública nacional (MOCASE VC 2004a. negrita en el original).

2. Estrategias de lucha por el territorio

La lucha por la tenencia de la tierra, hoy planteada en términos de territorio - **entendido este como la apropiación social del espacio geográfico, lo que incluye la organización social y el ambiente físico y biológico, la disputa por el territorio es indisociablemente material y simbólica** - tiene dos grandes líneas de acción: la acción directa de resistencia en el espacio local y el reclamo ante el sistema institucional (Estado en sus tres poderes).(Michi, 2010:219).

Acción directa en el espacio local.

Michi, determina que el colectivo que se identifica como de campesinos, toma en su primer nivel de confrontación la forma de acción directa de resistencia.

En un conflicto de apariencia local se reflejan los puntos nodales de la discusión sobre el capitalismo, la propiedad, el uso de la tierra y el modelo de desarrollo.

Actualmente el intento de ocupación efectiva por los supuestos propietarios de la tierra suele iniciarse con:

- 1) la colocación de alambrados para impedir el acceso de los campesinos a caminos o campos o,
- 2) con tareas de despeje de la zona para que puedan ingresar las topadoras que realizaran un vertiginoso desmonte.
- 3) El volteo de plantas grandes, que realizan los empresarios se acompaña de la quema de la vegetación baja y de los árboles cortados, proceso que provoca también la muerte de animales de la fauna autóctona y de la ganadería encerrados en el predio.
- 4) Cada vez más los empresarios cuentan con peones armados que garantizan el ingreso y permanencia en el campo y se le resta relevancia a los trámites judiciales. De esta forma los empresarios vulneran los derechos posesorios de los campesinos aprovechándose de las irregularidades en los registros de propiedad y de que estos difícilmente puedan llevar adelante los costosos y complejos trámites de prescripción veinteñal.(Michi, 2010:220).

Resistencia en el espacio local

Ante los primeros indicios de entrada de extraños a los campos cercanos, los campesinos se ponen en alerta. Este es uno de los momentos en que los pobladores, no organizados, suelen ponerse en contacto con miembros del MOCASE VC. Si ya están integrados se inicia el proceso de enfrentamiento territorializado local, que muestra grandes similitudes en las zonas en las que actúa el MOCASE VC. Para lograr la mayor fuerza es imprescindible convencer a los vecinos de la necesidad de la lucha y de no firmar ningún papel, hay que actuar rápido, iniciar las denuncias en la comisaria y en la justicia. En forma individual o en reuniones hay que informar, argumentar y animar a los indecisos, la decisión de resistir requiere de presencia física de la mayor cantidad de personas decididas a interponer sus cuerpos ante las maquinas. Requiere además de convicción para sostener un discurso del derecho posesorio sobre la tierra.(Michi, 2010:221).

No es infrecuente que intervengan de diverso modo el personal de la comisaria de la zona, como defensa de la entrada de los empresarios o trabajadores, tomando sus denuncias, rechazando las de los campesinos, amedrentando con su presencia en la zona, deteniendo a los que se resisten.(Michi, 2010:223).

El estado de clase actúa en este caso sin mascarar como una expresión de fascismo para estatal, este conflicto de clase integra la disputa, tanto de lo económico como de lo ideológico de lo moral y de las distintas formas de dominación. Instalado el conflicto sobre el territorio son los mismos empresarios los que ofrecen puestos de trabajo algunos servicios o busque convencer a los campesinos de que su proyecto es conveniente; buscan adhesiones en forma individual para romper el colectivo. La confrontación suele ser larga, puede llevar varios meses en los que las posiciones de ambas partes quedan estables. Es muchos casos los campesinos instalan carpas para delimitar el territorio que defienden e impedir que el desmonte y el alambrado avancen. La carpa de resistencia es ya parte del repertorio del mocase y de los campesinos que aún no están integrados al movimiento tiene un valor simbólico a la vez que es una herramienta muy eficaz para la resistencia.

La primera de ellas llamada la carpa negra de la Simona, se instaló en el conflicto de 1998 y a ella le sucedieron muchas, y de diversos colores, en la que en grupos van montando guardia permanente y convocan a otros compañeros si es necesario. La carpa también es un lugar de encuentro, de reuniones de la organización local, zonal o provincial de actividades de formación; es el momento en que otras localidades o centrales hacen el aguante.(Michi, 2010:223).

El reclamo ante el sistema institucional (Estado en sus tres poderes).

La relación con el Estado está contenida en la comprensión de que su comportamiento depende de las relaciones de fuerza en la lucha de clases. Lo interpelan en términos de derechos y denuncian el incumplimiento de las obligaciones estatales. Reclaman además la participación en la formulación de

políticas, en el control de la gestión y en el reconocimiento y financiación de sus proyectos. (Michi, 2010:330).

La disputa toma también otro carácter: hay una identificación del Estado o al menos de una porción importante de él, con un modelo de desarrollo y con las clases que con él se benefician. Se trata de una disputa en el campo de las relaciones económicas, políticas y cultura, es decir, que no solo disputa de intereses sino además valores. En el nivel local se vinculan con agentes del estado en especial de salud y educación con quienes se propone compartir proyectos y los sentidos políticos de sus prácticas. Sin embargo para el MOCASE VC los estados municipales y provinciales son aliados de sus enemigos de clase, por lo que recurren a ciertos ámbitos o personas del Estado Nacional. Sus alianzas fundamentales también las establecen en el plano nacional especialmente en el marco del Movimiento Nacional Campesino e Indígena, y a nivel latinoamericano ha establecido diversas vinculaciones con la administración del Partido de dos Trabajadores (PT) y a nivel mundial con la VIA CAMPESINA. (Michi, 2010:331).

Ahora bien, cuando deciden resistir la idea de derecho cumple un papel fundamental, y la capacitación en el conocimiento de sus derechos es una de las estrategias del Mocase, difunden el art. 4015 del Código Civil que establece: “Prescribese también la propiedad de cosas inmuebles y demás derechos reales por posesión continua de veinte años con ánimo de tener la cosa para sí, sin necesidad de título y buena fe por su poseedor”. (Michi, 2010:226).

La visión del Mocase parte de que la policía, la justicia y los abogados actúan en beneficio de los poderosos, este sentido común impregnado de hegemonía está anclado en la experiencia cotidiana y requiere de otra experiencia para ponerlo en cuestión. Esta experiencia se adquiere a través del conocimiento por ello el movimiento difunde el art. 2470 del Código Civil que expresa que: “El hecho de la posesión da el derecho de protegerse en la posesión propia, y repulsar la fuerza con el empleo de una fuerza suficiente, en los casos en que los auxilios de la justicia llegarían demasiado tarde; y el que fuese desposeído podrá recobrarla de propia autoridad sin intervalo de tiempo, con tal que no exceda los límites de la propia defensa”. Y a través de la práctica, la resistencia tiene que ser eficaz y eso se logra con la presencia de un colectivo organizado y decidido (saber cómo actuar, cuando, y como hacer las denuncias). La instalación del discurso del derecho crea las condiciones para que los campesinos, aun lo no organizados, no firmen documentos que puedan perjudicarlos, no acepten pasivamente los desalojos y en muchos casos, recurran a la organizaciones.(Michi, 2010:227).

Para finalizar expresa Norma Michi en “Movimientos de Campesinos y educación” (Michi, 2010:334) que el MOCASE es una organización de alcance provincial, que reúne una base social con una experiencia social más homogénea en lo político, económico y cultural. Su estrategia de lucha es de resistencia dentro de territorios en los que se conservaron formas de producción y reproducción

campesinas, ligadas más fuertemente con pueblos originarios que con alguna forma de inmigración. Asimismo señala que la producción cultural de este movimiento se asienta enfáticamente en la apropiación de la historia de esa forma de vida campesina tradicional e indígena, sobre las que edifican las nociones de territorio y de comunidad. Se trata de una construcción discursiva y práctica historizada que enlaza continuidades y rupturas con la experiencia anterior a la organización y territorio de un campesinado recreado. Es también parte de la disputa contra la hegemonía y, en particular, contra el modelo de desarrollo de los agronegocios³⁹. (Michi, 2010:334).

f) Movimiento de campesinos de Formosa

1. Orígenes del movimiento. Objetivos. Proyecto de vida y desarrollo

En la entrevista que le he realizado a Benigno López, referente del MOCAFOR, sobre el movimiento y sus inicios, este recuerda que las primeras reuniones se realizaron alrededor del año 1995, en Gral. Belgrano con grupos de productores de la zona de Güemes, San Martín II y Misión Tacaagle; que formaban parte de las organizaciones locales - de Belgrano y Tacaagle- de campesinos. Rememora como pudieron articular con otras organizaciones y asociaciones informales de la provincia de Formosa Pepinillos, Pirane y Barreta. **Y también destaca la presencia de la Iglesia Católica del movimiento tercermundista como protagonistas de la logística para realizar las primeras reuniones.**

³⁹Las prácticas significadas de vida campesina e indígena, territorio y comunidad, se fueron construyendo y recreando a partir de la experiencia cotidiana en la que actúan personas y organizaciones de otros orígenes sociales y culturales (organizaciones nacionales e internacionales de campesinos e indígenas, académicos nacionales y europeos, ciertos organismos de financiación). No se trata de contenidos esenciales del campesinado, sino de una construcción realizada dentro de una experiencia concreta que no está aislada, sino que está en disputa contra la hegemonía, desde esos núcleos de significación y de práctica. Se trata de una praxis que procura problematizar y transformar el sentido común impregnado de hegemonía de los campesinos.

Continúa expresando que la concepción pedagógica y política del movimiento está fuertemente influenciada por las propuestas freirerianas: la noción de conocimiento como praxis transformadora colectiva; partir del conocimiento de la realidad en la que viven los sujetos y de su comprensión de ella; concebir que el sentido común campesino debe tanto afirmarse en su “núcleo de buen sentido”, como ser problematizados algunos de sus contenidos a partir de diálogo con otros conocimientos y de la recuperación de lo nuevo que se fue gestando en la experiencia misma, que este proceso requiere estar inmerso en la praxis organizativa que tiene que ser una anticipación de la sociedad revolucionaria.

El mocase disputa la hegemonía cultural gestando diversas formas de cultura alternativa, que pueden formar parte de una “nueva cultura” porque a): no solo producen nuevo conocimiento sino que “socializan” “verdades” existentes para convertirlas en base de acciones vitales, en elementos de coordinación y de orden intelectual y moral, b) construyen sus concepciones y conocimientos en contacto con los sujetos populares que las integran; c) su producción intelectual nace en actitud polémica y crítica, como superación del modo de pensar existente; d) integran crecientemente teoría y práctica; e) desarrollan su “autoconciencia crítica” con la creación de sus intelectuales para contribuir a la superación de los límites de la mera práctica; f) la nueva cultura es difundida dentro del movimiento y, a partir de sus articulaciones con otras organizaciones, dentro de la clase.

En ese momento ya existía el Movimiento Agrario Formoseño, desde el año 1984, que intento la reconstrucción de lo que fueron las Ligas Agrarias –ULICAF-, movimiento muy reprimido y diezmado por la Dictadura militar.

El MOCAFOR, era crítico del Movimiento Agrario Formoseño porque para ellos no representaba los intereses de los pequeños productores. Sin perjuicio de ello disputaron la conducción y un compañero gano las elecciones del MAF y en esa gestión se integró el MOCAFOR. Sin embargo ello no fue suficiente para generar el cambio y fueron expulsados del MAF, en palabra de López *fuiamos expulsados con él y con todos los demás que pensaban lo mismo que era defender los intereses del sector, una especie de gremialismo. Fue una operación bastante sucia y criminal en la que participaron el Gobierno de la Provincia y el Movimiento Agrario Formoseño.*

La segunda etapa del MOCAFOR, empapado ya más en la política provincial, comienza con la toma de conciencia de que no bastaba con juntarse y que se debería avanzar hacia un movimiento.

Es por ello que se reúnen el 28 de febrero de 1999 en la Parroquia de Gral. Belgrano de la Provincia de Formosa, para constituir la Asamblea que dio origen al Movimiento de Campesinos de Formosa, con más de doscientos delegados de distintos puntos de la provincia pero no toda la provincia –Formosa es extensa-, con los siguientes objetivos:

- 1) defender los derechos de los pequeños productores agropecuarios,
- 2) de los campesinos sin tierra,
- 3) de los trabajadores rurales y
- 4) de los pueblos originarios.
- 5) soberanía alimentaria y manejo integrado del suelo
- 6) acceso a la semilla
- 7) acceso a la tierra y al agua
- 8) acceso a la educación, la salud y la vivienda
- 9) mejora de infraestructura
- 10) precio para la producción: el precio de siembra y/o cría de ganado y no tiene nada de precio. Se recuerda que en las épocas de la Liga Agraria se hablaba de precio sostén. El PRECIO SOSTEN: es un precio base que garantiza el estado para que los pequeños productores puedan seguir. Es un precio que cubre sus gastos y que el estado se haga cargo de intervenir.

Manifiesta López que se eligió la palabra “movimiento” porque es algo más dinámico, no muy estructurado en metas y objetivos. Y recalca que por todo ello es MOVIMIENTO y no ASOCIACION, el Movimiento es más amplio, más dinámico más flexible y más en movimiento. Para el MOCAFOR el término campesino incluía muchos más, no solo el criollo, y entendieron que si se unían la fuerza iba a ser realmente interesante. La fuerza, según López, estaría en ese sector campesino.

El MOCAFOR es de membrecía abierta, se aceptan las asociaciones, cooperativas y los grupos informales que quieran estar, la idea fue no ser rígidos. El Mocafor nuclea actualmente más del 80 por ciento de los productores agropecuarios de la provincia.

Las mujeres tienen un rol público muchas veces, algunas son referentes y conducción. Su opinión es observada en las cuestiones más complejas, según palabras de Benigno López se sabe si se va a sostener la decisión cuando las mujeres de la comunidad dieron su acuerdo.

El Movimiento se organiza en ASAMBLEAS, el objetivo es ser democráticos; sin embargo aunque *“queríamos que la asamblea fuera el órgano decisor para todo y que la comisión directiva sea la ejecutora. Cuando estás en guerra eso no se puede, no es práctico.”*

En los primeros años las asambleas eran multitudinarias, sin embargo ello resultó en situaciones adversas, actualmente las asambleas son pequeñas con referentes locales y con productores de la zona.

Se tomó esta decisión puesto que en las asambleas multitudinarias hubo situaciones con personas que pensaban distinto y que informaban a las empresas y el estado sobre el resultado de las asambleas, causando que las medidas de fuerza sean más débiles, a estas personas Benigno López las mencionó como “infiltrados rentados” y expresó que *ante el infiltrado al principio se lo expulsaba, pero eso no dio resultado fue adverso, porque luego le daban más dinero para que genere un contra movimiento por ser un traidor probado. Ahora somos más diplomáticos e intentamos neutralizarlo, hablamos, conversamos y tratamos que no sea conducción. Que haga la suya. Muy difícil.*

Y luego López manifestó con convencimiento y claridad que “somos un movimiento pacífico, no a la violencia, no a la muerte y no a la rendición”.

El Movimiento de Campesinos de Formosa es parte del Frente Nacional Campesino, compartiendo el objetivo de que se tiene que trabajar para la Soberanía alimentaria para que la gente pueda producir para vivir bien. Y que esta **Soberanía alimentaria debe referirse a lo local**, tiene que ser llevada adelante por campesinos, pueblos originarios y pescadores artesanales, y debe formar parte de las políticas activas estatales nacionales y provinciales, con inversiones suficientes para su establecimiento.

El Movimiento de Campesinos de Formosa entiende a la SOBERANÍA ALIMENTARIA como aquel método de producción que garantiza los productos y alimentos a la población, de calidad y sanos. Con la idea de producir para consumir uno y vender el mismo producto.

Es por ello que dentro de los objetivos del Movimiento se encuentran: el acceso a la semilla, por empezar a trabajar un manejo integrado de suelo, de agua, manejo sanitario, acceso a la educación, a la salud, a la vivienda, a la infraestructura –rutas, caminos, puentes- y a la vivienda.

El Mocafor considera, que no hay contradicción entre la forma de producción campesinas y la tecnología, puesto que son complementarias, la postura del movimiento no es dogmática, consideran que el camino es ensamblar la sabiduría campesina con la soberanía científica, la tecnología soberana, que es una tecnología apropiada y producida por argentinos para argentinos campesinos; apostando a resolver nuestros problemas con visión nacional y tecnología nacional.

Se apunta a la producción campesina diversificada, a un paquete tecnológico apropiado, a llegar al consumidor con menor carga de intermediarios posibles.

Como estrategia han intentado establecer cooperativas agrarias de pequeños productores, sin éxito, y expresa López que uno de los obstáculos es que el Estado trata a las cooperativas como si fueran sociedades anónimas, concluyendo en consecuencia que la legislación no es adecuada. Otro de los obstáculos que han encontrado es la falta de acceso al crédito por los requisitos formales, es decir las políticas crediticias agrarias *llegan a los que están fuertes a los que son sólidos y a los que no son sólidos no les llega nada, es ahí donde hay que invertir también.*

En relación a la **Educación** en Formosa están establecidas las Escuelas de la Familia Agrícola (EFA), se encuentra en funcionamiento la EPNM Pedagógica de Alternancia nro. 113 - Familia Agrícola, que pertenece a la educación pública estatal, dispone además de régimen de internado, es EGB3, Polimodal; está ubicada en zona rural en Colonia Km 210 - (CP: 3603) Pirane, provincia de Formosa, es la Escuela N° 113 y EFA Escuela de la Familia Agrícola. También en la zona se encuentra la Escuela nro. 375 Nuestra Señora de Loreto - pertenece a la educación pública estatal, dispone además de régimen de internado, EGB1 y EGB2, está ubicada en zona rural Lote 11 - (CP: 3608) Lote 11, Pirane, provincia de Formosa. Para Benigno López *la Argentina no le encuentra la vuelta a la escuela rural: hay que jerarquizar la escuela rural.*

En cuanto al **acceso a la tierra**, el tema fue muy difícil de abordar para el movimiento, pues tanto en Formosa como en las demás provincias donde las Ligas Agrarias sufrieron tanta represión; el tema se volvió casi prohibido. Recuerda en ese sentido Benigno López: “te estabas reuniendo y organizando con compañeros que venían de estar presos en la dictadura militar, que venían de ser reprimidos,

desalojados y tratados de subversivos, no era fácil porque la tierra era tabú. Ya habían reclamado la tierra y volver a sacar el tema era hablar de ir a la cárcel, volver arriesgar la familia y volver a esperar el desalojo, a eso se enfrentaban”.

2. Dificultades. Obstáculos para el proyecto de vida del MOCAFOR

Una de las cuestiones más inquietantes que menciona López es que cada año que pasa hay menos productores⁴⁰, menos producción campesina y más producción de los agros negocios y mayor concentración de la tierra; y se pregunta: ¿Por qué se va el productor?

Ensayando una respuesta expresa que porque la producción campesina no es rentable, que no alcanza la producción para convertirse en sustento. También añade que es porque no hay servicios básicos; y en el pueblo si, allí se puede acceder sin tanta dificultad a la asignación universal por hijo, la educación es mejor, la pensión y la jubilación, la energía eléctrica, la televisión por cable. Todas cuestiones que implican una mejora en la calidad de vida.

Un obstáculo importante que no se puede dejar de destacar es el acceso a la tierra, a una tenencia segura, conflicto que dio origen a la ULICAF y al nacimiento del MOCAFOR.

Otro de los obstáculos que podemos encontrar, siendo uno de los más importantes es el modelo del agronegocio, que lleva aparejado producción de monocultivo, empleando poca mano de obra de trabajo e impulsado por personas que son ajenas a la vida rural, una agricultura sin agricultores.

Este modelo, como ya hemos explicado más arriba, tiene como consecuencia la concentración de la economía, de la tierra y de los recursos naturales; así como la forma de producción es más contaminante que las tradicionales.

Esta nueva forma de producción, que incluye la soja transgénica, introducida al país en el año 1995, que gracias al avance tecnológico ha podido convertir tierra no apta en apta para la agricultura, es en palabra de López: desmonte, es el aniquilamiento de la diversidad de producción campesino e indígena.

El MOCAFOR propone que hay que discutir y planificar otro modelo de producción; sin dejar de lado “la soja”, sino establecer un equilibrio, y poner un límite no más desmonte: no es viable, no es posible seguir desmontando; eso trae como consecuencia la pérdida de la producción, causa un desequilibrio climático infernal. Considera que las exportaciones no son negativas, y que lo hay que discutir es en que se invierte esa renta que generan para el país.

⁴⁰Ver “Parte de Prensa del Frente Nacional Campesino, Tte. Gral. Fraga, 29 de septiembre de 2009. Mortandad de ganados (productores criollos necesitan auxilio del Estado)”, disponible en <http://argentina.indymedia.org/news/2009/10/696038.php> (último ingreso: 02/08/2016).

Otro de los obstáculos fueron las represalias que el Estado y las empresas tomaron frente a la lucha del MOCAFOR, en palabras de López fue que intentaron neutralizarlo, el objetivo no el desarrollo del pequeño productor”. Fue que en esas circunstancias, expresa López: “Una parte de los pequeños productores fueron beneficiados por los políticos de la provincia pero sin darnos la razón. Y otros los más peleadores dirigiendo y familias castigados siempre y algunas hicieron su negociación personal”.

Continúa López, y define a la operación en contra del MOCAFOR como de aniquilamiento, en la cual participan las personas que concentran la economía y que concentran la tierra. Expresa que reaccionaron ante el MOCAFOR porque empezó a hablar de la riqueza, de la distribución de la tierra, de derechos humanos.

Estos grupos de poder (empresas y Estado) caracterizaron al movimiento como de izquierda, es subversivo y la supuesta respuesta debe ser el aniquilamiento: dentro de las reglas todos los instrumentos para aniquilar el movimiento los usaron, denuncia López.

Es por ello que las asambleas multitudinarias dieron resultados adversos, puesto que según López, cuando los grupos de poder desean tu aniquilamiento y vos tenés una asamblea abierta para tomar decisiones y el otro se entera con anticipación y desea tu aniquilamiento llevas las de perder. Tuvimos muchos fracasos. Tenían la capacidad de vencernos y al enemigo no hay que provocarlo. No hay que exponer a los compañeros. Hubo muchos muertos en el MOCAFOR. Siempre fueron accidentes. Nadie desea la muerte de un campesino. Investigación nada. La familia no quiere hablar. Murió uno el resto se calla. No hay registro, solo sabemos. Hoy no hay condiciones algún habrá condiciones -para investigar”.

Continúa Benigno López expresando que: “el objetivo de una muerte es meter miedo y lo logran. La familia es la primera que calla. Por más militante que haya sido el compañero. El ultimo compañero fue MARIO LOPEZ, compañero nuestro que murió al otro día -25/11/2011- que lo mataron a Roberto López -24/11/2011-.”

Esto trajo como reflexión dice López, puesto que

cuando se está en lucha por la tierra puede pasar cualquier cosa en cualquier provincia. Es moneda corriente. Uno se tiene que readaptar que reorganizar, porque la asamblea te llevo a perder compañeros, hay que reformular. Seguimos haciendo asambleas más pequeñas, más silenciosas, mas reservadas, estamos en una etapa de reorganización. Reorganizándonos democráticamente sin perder los objetivos; es prácticamente una guerra entre nosotros y las empresas y el estado. Es una guerra real todos los términos militares se aplican. Del tipo que viene y compra la tierra y usa todos los métodos.

Otro obstáculo, proveniente del PODER JUDICIAL y de las FUERZAS DE SEGURIDAD DE LA ZONA – POLICIA PROVINCIAL, fueron las causas judiciales armadas por daño a la propiedad, privación ilegítima de la libertad, resistencia a la autoridad; así como IMPUNIDAD, ante los aprietes, emboscadas, amenazas, torturas y asesinatos⁴¹.

El Caso de La Florencia, es un ejemplo de todo lo que se ha mencionado más arriba. La Florencia es parte del municipio de Ing. Juárez al margen del Río Bermejo entre la Reserva Natural Formosa y la Provincia de Salta, región del Chaco semiárido (Departamento Matacos, Provincia de Formosa), y sus pobladores han sido objeto de intentos de desalojo y despojo fraudulento de sus tierras. Según las denuncias públicas realizadas el Sr. Jorge Bell Sola Ferrer, quien se define como ambientalista e inversor a través de la firma “Sociedad de Parques SRL”, - con supuestos aliados en la Secretaria de Agricultura de la Nación (SAGPYA), la Universidad Nacional de Formosa (UNAF), la Dirección de Bosques de la Provincia, el Instituto de Colonización y Tierras Fiscales y la Policía Provincial, y con apoyo político local, en el año 2009-2010- ha ofrecido fuentes de trabajo, créditos y subsidios para los pobladores; todo ello con el objeto de engañar a algunas familias hacerles firmar contratos fraudulentos. Sumado a ello se ha visto involucrada la Policía de la Provincia, en articulación con la fuerza de choque organizada por J. B. Ferrer y dirigida por Sebastián Alonso, en acciones de intimidación persecución, represión, y tortura a los moradores del pueblo, para que se vayan y dejen sus tierras.(Denuncia Pública del MOCAFOR de fecha 27/09/2010, publicado en Identidad del Coihue).

El objetivo era muy claro, quitarles las tierras a sus verdaderos dueños y apropiárselas de modo fraudulento, con o sin el consentimiento de los habitantes de La Florencia. Y aclarando en la denuncia pública que *esto no es más que otra muestra del poder perverso de los grupos económicos, que por un beneficio pueden hacer desaparecer un pueblo.*(Denuncia Pública del MOCAFOR de fecha 27/09/2010, publicado en Identidad del Coihue).

En la Denuncia Pública del Mocafor de fecha 27 de septiembre de 2010, se expresó que

en varias provincias de nuestra querida Argentina funcionan Inmobiliarias Ilegales, verdaderas mafias que se dedican a organizar los contactos necesarios, conseguir escrituras, apretar campesinos, ejecutar desalojos, usurpar campos, conseguir fallos judiciales, publicitar ventas de campo y concretar transacciones, etc. Por lo general cuentan con equipos jurídicos, amigos en la justicia, en la política, en la policía y un grupo de matones. Se dedican a la especulación

⁴¹ Ver “Parte de Prensa del MOCAFOR: Formosa, Miércoles 24 de noviembre de 2010. Formosa, la derecha formoseña reprime y mata”, disponible en <https://frentenacionalcampesino.wordpress.com/2010/12/12/fnc-la-derecha-formosena-reprime-y-mata/> (último ingreso: 06/08/2016).

inmobiliaria, sus principales víctimas son poblaciones campesinas, pueblos originarios y los estados provinciales.

Accionar del Poder Judicial: en este caso puntual recurrimos a realizar denuncias públicas porque la Policía Ing. Juárez y la Justicia no garantizan el respeto de los derechos de los campesinos sino más bien permiten que un grupo de bandidos pisoteen los legítimos intereses de las familias campesinas de La Florencia, departamento Matacos, provincia de Formosa, República Argentina. Y que pese a denuncias realizadas ante: la Policía de Ing. Juárez, la Justicia, el Gobierno de la provincia de Formosa y el gobierno Nacional un grupo de violentos dirigidos por un sujeto conocido como Dante Gallo continúan amenazando, quemando, talando y usurpado tierra de campesinos.

Accionar de la Policía de Ing. Juárez: Cuando los campesinos/as recurren a la Comisaría de Ing. Juárez para realizar denuncias o exposiciones por los atropellos que sufren son maltratados, insultados y agredidos, lo cierto es que los efectivos de esa comisaría siempre logran alejar a los campesinos sin hacer la exposición o la denuncia como corresponde. La verdad es que los guardias siempre actúan deliberadamente a favor de la empresa Sociedad de Parques SRL y/o Sociedad Estancias La Florencia S.A. perjudicando en forma directa los derechos de los campesinos/as criollos. La duda es si los policías actúan en forma parcialita por ignorancia o en verdad responden a intereses creados; sea cual fuere el motivo actúan fuera de la ley y la Institución a cargo debería tomar carta en el asunto.

Los usurpadores y la Justicia: Los usurpadores encuentran en la Justicia Provincial una Institución débil y con muchas limitaciones que les sirve de aliada a sus intereses, logrando de esa manera resoluciones descabelladas y demoras importantes para las denuncias de los campesinos. La Justicia está organizada de manera tal que por acción u omisión beneficia los intereses de los usurpadores (adinerados) y perjudica los derechos históricos de las familias campesinas (pobres).

Dificultades: los campesinos son de escasos recursos y para cada denuncia deben viajar ida y vuelta desde los parajes de La Florencia a Ing. Juárez (45, 60 u 80 km), luego de Ing. Juárez a Las Lomitas (156 km), y como si esto fuera poco la Justicia demora las causas y no tiene procesado a ningún delincuente acusado por los campesinos. Sin embargo toman resoluciones a la ligera que perjudican los intereses de los campesinos. Está claro que la justicia formoseña aún no está preparada para hacer respetar los derechos campesinos a la posesión y propiedad de la tierra.

Las familias más perjudicadas: Los campesinos más perjudicados en los últimos meses son familia: Perachi, Saravia, Gutiérrez, Merile, Torres, Albornoz, Figueroa y Rojas. Ellos sufren robos, quema, tala de palo santo, usurpación y amenazas.

Aliados de los usurpadores: Es evidente que tanto Sociedad de Parques SRL como Sociedad Estancias La Florencia SA, como otras corporaciones, cuentan con contactos y cómplices importantes provinciales y nacionales, una especie de **Inmobiliaria Ilegal:** que se dedica a blanquear compra venta de tierras y les permite impunidad para seguir avasallando derechos de los campesinos. Al mismo tiempo tenemos conocimiento que existen importantes Instituciones provinciales y nacionales que prefieren que se respeten las leyes y que sugieren que los campesinos formoseños también son sujetos de derechos.

Injusticia histórica: La historia de La Florencia es como la historia de la organización espacial del territorio de Formosa, es una historia de injusticias, y ya es tiempo que se empiece a corregir, el Gobierno del Proyecto Nacional y Popular no debe permitir la vigencia de este tipo de injusticias. Por último, advertimos, que cada denuncia nos trae represalias, pero seguiremos de pie, por la soberanía alimentaria y para que la tierra sea de quien la trabaja. Atentamente. Benigno López. Movimiento Campesino de Formosa – Mocafor - Frente Nacional Campesino

He realizado la transcripción de la denuncia porque claramente ejemplifica los obstáculos que tiene que enfrentar la comunidad campesina de Formosa.(Denuncia Pública del MOCAFOR de fecha 27/09/2010, publicado en Identidad del Coihue).

Otro de los obstáculos que ha enfrentado la comunidad es la unión/cohesión de la misma, como antes he mencionado las diferencias entre vecinos que han llevado incluso a declarar como testigo unos contra otros, y como los empresarios del agronegocio y el Estado han intentado la división social, como manera de disuasión de los objetivos de proyecto de vida; esto ha sido mencionado en la entrevista con López, y cuenta que en el caso de La Florencia ha llevado dos o tres años lograr la unión del 80 por ciento de la comunidad en pos de la solicitud de expropiación de las 90 mil hectáreas que ocupan actualmente la comunidad y que vienen ocupando desde varias décadas.

En palabras de López se ha logrado en la comprensión de que es un objetivo que trasciende la ideología y la afiliación política. B López:

Hoy la Florencia esta en pos del objetivo de las 90 mil hectáreas y logramos que el vecino que atestiguaba en contra del otro hoy sea un firme militante, logramos que los vecinos no se acusen ni se venguen entre ellos. Logramos la unión del 80% de La Florencia, fue un proceso tremendo que habría que estudiarlo teniendo en cuenta que son campesinos comunes y corrientes. El Gobierno no lo puede entender.

3. Estrategias de exigibilidad del derecho al desarrollo del movimiento de campesinos

El MOCAFOR, ha utilizado diversas estrategias para poder exigir sus derechos, su proyecto de vida, entre ellas encontramos reuniones, marchas, movilizaciones, denuncias públicas, asambleas, utilización de redes sociales, cortes de ruta, mesa de diálogo con el estado provincial y nacional e integración con otros movimientos a nivel regional y nacional.

Denuncias públicas: Las denuncias públicas generalmente se publican en sitios web como www.biodiversidadla.org.ar, agencia de prensa Paco Urondo y agencia de prensa de Rodolfo Walsh, se envían por correo electrónico, y se publican en la página de Facebook del movimiento. Asimismo se envían a diferentes organismos de derechos humanos para su difusión.

Integración y participación con organismos internacionales y nacionales: Sumado a ello como antes he mencionado el MOCAFOR integra el Foro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar (FoNAF) que es un espacio institucional reconocido en el año 2005 por la entonces Secretaria de Agricultura Ganadería y Pesca, actualmente Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (Noticia sobre la REUNION ESPECIALIZADA DE AGRICULTURA FAMILIAR del MERCOSUR de fecha 17/09/2005, publicado en el diario LA CAPITAL).

Creo importante destacar que el FoNAF se originó en diciembre de 2004 a partir de la Comisión de Agricultura Familiar generada en el ámbito de la Cancillería por iniciativa de la Federación Agraria Argentina (FAA), y como consecuencia de las propuestas surgidas del “Congreso Nacional y Latinoamericano sobre Uso y Tenencia de la Tierra”, convocado por esta misma entidad a mediados de 2004 y del que habían participado delegados de más de 150 organizaciones de agricultores familiares y de comunidades indígenas. El Mocafor participo de la convocatoria y fue una de las organizaciones que impulso la creación del FoNAF.

Tal como expresa el FoNAF en el documento “Propuesta para un plan estratégico de desarrollo rural. Mayo de 2006 –Febrero 2008”, la Comisión de Agricultura Familiar, a propósito de la realización de la III Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF), en Asunción, Paraguay,

convoca a las organizaciones para debatir la posición del sector junto a las autoridades de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA) que participaban oficialmente de la Reunión. Se realizan las reuniones de Sección Nacional donde las organizaciones participantes (más de 50) proponen la creación de un espacio para debatir las políticas públicas nacionales para la Agricultura Familiar, independientemente de la REAF. Con la representación de 100 organizaciones del sector, el 15 de diciembre de 2005, en la sede de la SAGPyA, se deja formalmente constituido el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF),

con la presencia del Secretario y el Subsecretario de Agricultura de la Nación. En ese Acto Inaugural, las Organizaciones entonces presentes, a la vez que entregamos una declaración conjunta, nos comprometimos a trabajar en la profundización de los temas que, a partir de los diagnósticos realizados previamente, surgieron como prioritarios, a saber: Caracterización de la Agricultura Familiar; Reforma Agraria Integral; Políticas diferenciales para la Agricultura Familiar; Fortalecimiento Institucional de las Organizaciones. En marzo del 2006, la SAGPyA institucionaliza oficialmente el espacio del FoNAF como ámbito de debate y concertación de políticas públicas para la AF, a través de la Resolución nº 132/06. A partir de ese momento, el FoNAF fue organizándose a través de la creación de espacios de discusión en Foros Regionales, en Centro, Cuyo, NEA, NOA y Patagonia (Foro Nacional de Agricultura Familiar, propuestas para un plan estratégico de desarrollo rural documento base, 2008:4).

El Mocafor integra desde el año 2005 la Sección Nacional de la REAF, es decir participa de un organismo regional latinoamericano como el MERCOSUR, y de una “confederación” de organizaciones nacionales como el FoNAF, además de integrar el Frente Nacional Campesino; puedo concluir una de las estrategias de exigibilidad es la inserción y participación política en las organizaciones de la agricultura familiar a nivel regional, nacional e internacional.

Marchas y movilizaciones, como las realizadas en el año 2005 a la Ciudad de Formosa y en 2011 a la Capital Federal.

La marcha pacífica realizada en el año 2005 en la cual participaron organizaciones agrarias, movimientos sociales, instituciones religiosas, organizaciones sindicales y organismos de derechos humanos de la Argentina y del exterior, fue *con el lema Tierra, Trabajo y Democracia* y partió el día 26/07/2005 a las 08:00 horas desde la localidad de Gral. M. Belgrano, provincia de Formosa, Argentina. (Noticia sobre la MARCHA organizada por el MOCAFOR en fecha 26/07/2005, publicada en Biodiversidadla).

El parte de prensa emitido por el MOCAFOR expresaba:

Del acto de lanzamiento de la marcha asistirán como invitados dirigentes Organizaciones Agrarias, Movimientos Sociales, Instituciones Religiosas, Organizaciones Sindicales y Organismos de Derechos Humanos de la Argentina y el exterior. La marcha organizada por el MOCAFOR contará con una columna integrada por representantes Campesinos, Indígenas, Jóvenes y Desocupados; la columna recorrerá más de 280 Km caminando, atravesará los municipios de Gral. M. Belgrano, Misión Tacaaglé, El Espinillo, Buena Vista, Laguna Blanca, Laguna NaickNeck, Clorinda y Formosa Capital. La columna de manifestantes del MOCAFOR caminará por las rutas nacionales Nº 86 y Nº 11, se realizarán postas para descansar en los

poblados más importantes, como así también se mantendrá reuniones informativas con los pobladores de las colonias y pueblos que se encuentran en el trayecto de la marcha. El MOCAFOR se propone llegar a la ciudad de Formosa el día 17 de agosto del corriente año, para luego recurrir a la casa de Gobierno de la provincia y a la Legislatura Provincial para hacer entrega de los petitorios de los Agricultores, Indígenas y Trabajadores Desocupados. Los reclamos más importantes del MOCAFOR son: 1- Subsidios compensatorios de \$500 por hectáreas para los pequeños productores algodoneros. 2- Apoyo tecnológico y precios justos para los productos campesinos. 3- Trabajo para los Desocupados, mediante la agroindustria. 4- Agua potable y energía eléctrica para las comunidades. 5- Becas para estudiantes de escasos recursos. 6- Más presupuesto e inversión en Salud y Educación Pública. 7- Regulación de las producciones Transgénicas. 8- Devolución de las Tierras Expropiadas a las comunidades Indígenas. 9- Tierra para trabajar para las Familias campesinas Sin Tierra. 10- Defensa de los recursos naturales (tierra, agua, monte, fauna, petróleo) ante la extrema concentración, extranjerización y destrucción. Sin otro particular, y esperando el acompañamiento de la sociedad civil, saludo a ustedes fraternalmente. Benigno López COORDINACION MOCAFOR”(Noticia sobre la MARCHA organizada por el MOCAFOR en fecha 26/07/2005, publicada en Biodiversidadla.).

La marcha realizada en el año 2011, se organizó debido a los diversos ataques y amenazas, torturas e impunidad sufridos por los pobladores de La Florencia, el Mocafor junto con otras organizaciones similares de Salta y Santiago del Estero que constituyen el Frente Nacional Campesino, realizaron una marcha nacional para concientizar de su lucha contra los desalojos de su tierra. Así lo expresa Benigno López, en la nota publicada en la Agencia Paco Urondo de fecha 15/07/2011:

Después de varias asambleas resolvimos hacer algo simbólico, una caminata nacional de más de 1.700 kilómetros, donde la gente elegía delegados. Salir a difundir, porque se sabe poco o nada de la situación de la tierra en los lugares más alejados de Capital Federal. Entonces, la tarea es llegar a cada paraje, hacer una asamblea, en la colonia agrícola, el pueblo y después las ciudades. Entonces, el trabajo fue difundir y proponer soluciones dialogando con el gobierno sobre el caso y hay una buena relación después de la marcha del 2011⁴².

Encuentros: a) en el año 2006 el MOCAFOR organizó el I ENCUENTRO LATINOAMERICANO DE JOVENES POR LA TIERRA (Noticia sobre la Convocatoria al I Encuentro Latinoamericano de Jóvenes por la Tierra de fecha 18/05/2006, publicada en la página de Biodiversidadla), los días jueves

⁴² Ver “López (MOCAFOR): En Formosa la represión estuvo planificada”, disponible en <http://agenciapacourondo.com.ar/militancia-590184/3746-lopez-mocafor-qen-formosa-la-represion-estuvo-planificadaq> (último ingreso: 04/08/2016).

13, viernes 14 y sábado 15 de julio del 2006 en la localidad de Gral. M. Belgrano, provincia de Formosa, el evento es convocado y organizado por el Movimiento Campesino de Formosa y el Cabildo Abierto Latinoamericano. El eje del debate fue la defensa de la Tierra y los Recursos Naturales, se llevaron a cabo en comisiones de trabajo y plenarios.

b) 26/06/2006: el MOCAFOR participo en el “Foro Social de Resistencia contra los Agronegocios: en la lucha del campesinado argentino y latinoamericano, en defensa de nuestra tierra”(Noticia sobre las palabras del Mocafor en el Foro Social de Resistencia a los agronegocios, de fecha 03/07/2006, publicada en la página de Biodiversidadla.)

Cortes de ruta: las primeras acciones fueron los cortes de ruta, junto con los pueblos originarios.

Asambleas: el Movimiento toma sus decisiones en Asamblea, al principio eran masivas, y actualmente son locales y más espaciadas por cuestiones de seguridad.

Desobediencia civil: se negaron a recibir cedulas de citación de los juzgados puesto que ir hasta la sede del juzgado para declarar les demandaba no poder trabajar ese día, combustible para llegar y los honorarios de un abogados puesto que no contaban con defensa gratuita imparcial, todas estas cuestiones imposibles de afrontar, hizo que tomaran la decisión y la estrategia de la desobediencia civil.

Dialogo con el estado provincial: se han establecido Mesa de Diálogos con funcionarios públicos de la Provincia, siendo el caso emblemático el de La Florencia. Particularmente desde el año 2012, menciona López en la entrevista que le realice en septiembre de 2014,

empezamos a hacer un trabajo más aceptable no como uno lo quisiera. Todos los apresados están libres y recuperaron toda la tierra, y soñamos porque un día tengan la titularidad de las tierras comunitarias. No aceptamos más cedulas: “llévelas de vuelta”, eso lleva tiempo y dinero, si hubiéramos seguido el camino de la justicia. Lo que es la justicia no peleamos más. No nos dieron defensores oficiales y el abogado es muy costoso no lo podíamos solventar. No le podemos seguir el ritmo a la justicia. La defensora oficial estaba para el otro lado. En Argentina el dinero maneja los hilos del poder. Teníamos que viajar 200 o 300 para declarar, era imposible para nosotros. Si no vas te declaran rebelde. DECIMOS: ABSUELVAN A TODOS. En este caso hubo muchos presos, torturados, violentados y desalojados. Como salida al conflicto hemos entablado una Mesa de Dialogo con la Provincia, en la cual se encuentran el Ministro de la Producción de Formosa, el Presidente del Instituto de Colonización, la dirigencia campesina y el Mocafor que acompaña. Los temas que se tratan son la regularización de tenencia de la tierra, el manejo del agua, el mejoramiento de la producción, la salud, la educación. Hoy se ha mejorado la calidad de vida”. De las torturas no se conversa, y no se ha avanzado en el tema.

Para finalizar hace una reflexión en relación a la continuación del gobierno actual en el poder y sobre el objetivo de la comunidad, como han logrado superar los obstáculos ideológicos, dice López:

en cuestiones de ideología no hay coincidencia, pero si la hay en la cuestión de tierra y producción, se logró que se entienda que en esos temas tenemos que estar unidos. En la cuestión ideológica la gran mayoría vota al gobierno que violó sus derechos, le reclama en un corte de ruta y a la semana siguiente lo vota en las urnas. Es un problema complejo, creo que es una cuestión de sobrevivencia se vota al que tiene el poder.

4. Incidencia de las estrategias de exigibilidad

Ante los diversos reclamos del Mocafor, la Provincia ha otorgado semillas, paquete de agroquímicos, ha dado apoyo para laboreo del suelo, y en algunos casos ha dado subsidios para la vivienda rural, y regularizado algunos títulos de propiedad.

Sin embargo el paquete tecnológico no es el apropiado, puesto que es el mismo que se aplica a los agronegocios. Sumado a ello, menciona López, los profesionales son formados en universidades donde gran parte de lo que se estudia proponen la utilización de estos paquetes tecnológicos para la producción agraria, y por ende la solución a los diferentes problemas propuestas por esos profesionales comprenden esos paquetes.

En cuanto a la presencia institucional en la zona, está establecido en Formosa el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, sin embargo falta trabajo en el territorio, hubo avances con el Programa Social Agropecuario, iniciado a finales de la década de los años 90 principios del 2000.

En la MESA DE DIALOGO provincial por las cuestiones suscitadas en LA FLORENCIA, ha propuesto en primer lugar el desarrollo de la zona en infraestructura, subsidios acorde a al tipo de producción de la zona, sin embargo queda afuera de la agenda los asesinatos y torturas denunciados por el Movimiento de Campesinos.

En relación a la respuesta del Gobierno Nacional, destaco la invitación a participar de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar, y la creación del Foro Nacional de Agricultura Familiar, como espacios de participación de movimientos de campesinos, desde el cual se ha impulsado y apoyado el dictado de la Ley de Agricultura Familiar.

Ahora en cuanto a políticas de desarrollo rural desde los años noventa hasta la fecha ha intentado solo una política asistencialista –tal como demuestro en el capítulo 4- de producción de auto subsistencia.

En cuanto a las legislaciones ambientales, tanto nacional y provincial, ambas declaran el desarrollo sostenible o sustentable, pero ninguna recepta la producción campesina como producción que no daña

o altera el ambiente, opción para respetar el medio ambiente y cumplir con el principio de equidad intergeneracional. Hay dos leyes nacionales que creo importantes mencionar que son la ley de Bosques Nativos, sancionada en el año 2009, que define a las comunidades campesinas y la que se sancionó en el año 2014 de Agricultura Familiar – Reparación Histórica; esta última es la que le reconoce la importancia a la producción de alimentos de la agricultura familiar para los mercados locales, condensando los reclamos más importantes del sector campesino con el gobierno nacional. Sumado a ello señalo la creación de la Secretaría de Agricultura Familiar en el ámbito de la Nación.

Capítulo 6. Conclusiones.

La presente investigación intento un acercamiento a la problemática del desarrollo rural de las comunidades campesinas y el grado de cumplimiento del derecho humano al desarrollo alcanzado, particularmente de la comunidad campesina de Formosa, nucleada en el Movimiento de Campesinos de Formosa.

Este trabajo partió de una **Hipótesis Principal: El derecho al desarrollo de las comunidades campesinas, es violado por el Estado obligado a realizar todas aquellas acciones necesarias para su cumplimiento, a través de la acción u omisión de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.-**

Delimitando los conceptos se entiende por derecho al desarrollo establecido en el artículo 1, punto 1) de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por la Asamblea General en su resolución N° 41/128 de fecha 4 de diciembre de 1986: “1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. 2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización de derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos Internacionales de derechos humanos, al ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales”.

A esta definición de participar, contribuir y disfrutar de un desarrollo económico, social, cultural y político, y el ejercicio sobre todas sus riquezas y recursos naturales, luego de la Convención de Rio de Janeiro sobre el medio ambiente se le agrega el de sostenible para las generaciones presentes y futuras –definición que ha sido receptada en nuestro orden normativo por la ley general de ambiente, la de bosques nativos, de residuos tóxicos, delito penal ambiental, etc.-.

Por poblaciones campesinas la ley de Bosques nativos define a las Comunidades campesinas: Comunidades con identidad cultural propia, efectivamente asentadas en bosques nativos o sus áreas de influencia, dedicadas al trabajo de la tierra, cría de animales, y con un sistema de producción diversificado, dirigido al consumo familiar o a la comercialización para la subsistencia. La identidad cultural campesina se relaciona con el uso tradicional comunitario de la tierra y de los medios de producción.

Por movimientos sociales populares, se entiende a aquellos grupos que expresan en sus temáticas, o articulan en su base social lo popular entendido como el producto de la explotación económica, la opresión política que en América Latina se expresa como pobreza; y dentro de ese recorte es importante la intervención de los movimientos en la confrontación social y política (lucha de clases

que no elude la disputa con el sistema institucional) y el desarrollo de una intensa actividad referida al autogobierno y la autogestión.

Dentro de los movimientos sociales, encontramos a los movimientos de campesinos que tienen las siguientes características: el modo de vida campesino: a) explotación en pequeña escala a partir de la posesión de los medios de producción, b) producción agropecuaria diversificada con bajo nivel tecnológico, trabajo familiar en la parcela que posee la familia combinado, eventual o regularmente, con trabajo temporario como asalariados sus experiencias de acción política y la territorialización, d) articulación de diverso tipo con el mercado a partir de la venta de fuerza de trabajo, tanto como de la compra y de la venta de productos, e) no separación entre esfera económica y doméstica, o entre la producción y la reproducción (entendida esta como las labores domésticas).

Este concepto es muy similar al establecido en el Informe “Relevamiento y sistematización de problemas de tierras de los agricultores familiares en la Argentina” producido por la Subsecretaria de Agricultura Familiar citado anteriormente en el capítulo 4, donde se define Agricultura Familiar como un conjunto heterogéneo de productores y sus familias (entre ellos los campesinos en su concepción clásica) que intervienen en forma directa en la producción –aportando el trabajo físico y la gestión productiva-. La mayor parte de los mismos no contratan trabajadores asalariados permanentes ajenos a la familia, y solo un grupo reducido, contratan a una o dos personas, cuentan con limitaciones de tierra, capital y tecnología (Tsakoumagko et al., 2000; Obschatko, Foti y Roman, 2007; Obschatko 2009).

Esta definición es complementada con la propuesta de la FONAF, quien la conceptualiza como una “forma de vida” y una cuestión cultural que tiene como principal objetivo la “reproducción social de la familia en condiciones dignas”, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecho por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias (Informe FONAF, 2006:7).

El INTA que la define como: un tipo de producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas, la agricultura es un recurso significativo en la estrategia de vida de la familia, la cual aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en el establecimiento, y la producción se dirige tanto al autoconsumo como al mercado (INTA).

La ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad para la Argentina, en su art. 5 define al agricultor y agricultora familiar como

aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural y reúne los siguientes requisitos: a) La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia; b) Es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción; c) Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados; d) La familia del Agricultor y Agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él. e) Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento. f) Los Pequeños Productores, Minifundistas, Campesinos, Chacareros, Colonos, Medieros, Pescadores Artesanales, Productor Familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los apartados a), b), c), d) y e).

Como bien se puede observar la definición de comunidad campesina de la ley de Bosques nativos habla de una producción de subsistencia, a diferencia de las otras cuatro definiciones aportadas que definen al modo de vida campesino y la agricultura familiar desde el lugar de actor económico dentro de la producción y no solo de subsistencia; y la ley de agricultura familiar parece abarcar las cuatro definiciones anteriores, continuando con la diferencia con la definición de comunidad campesina de la ley de bosques nativos, y como se puede observar en el listado enunciativo del inciso f) incluye a los Campesinos y comunidades de pueblos originarios.

El movimiento de campesinos de Formosa, Mocafor, integra el Fonaf y se identifica con el concepto de agricultura familiar propuesto por el Foro, y en la misma dirección entiende el desarrollo como desarrollo rural integral, local y territorial, con producción agroecológica y tradicional, posicionando al productor como sujeto económico capaz de producir para los mercados locales; y no como producción de auto subsistencia sujeto de políticas asistencialistas; en consonancia con la ley de Agricultura Familiar.

Se encuadra en la teoría del desarrollo rural integrado junto con el desarrollo territorial, expuestas en el capítulo 3 y con el entendimiento de A. Sen de desarrollo como libertad de ampliar las capacidades de los individuos para los bienes y actividades que crean valiosos realizar, entonces el desarrollo y proyecto de vida que propone el Movimiento de Campesinos de Formosa se puede expresar de la siguiente manera: un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural y que se caracterizaría por promover una diversificación de la actividad agrícola sin perder de vista la identidad cultural de las zonas rurales ni la preservación de sus valores medioambientales, culturales, históricos y patrimoniales, y manteniendo

un equilibrio territorial y ecológico que sirviera como soporte de las distintas actividades sociales y recreativas.

Las similitudes de los movimientos de campesinos latinoamericanos que se observan en la realización de esta investigación, recaen en que en el inicio todos ellos mencionan a la Iglesia Católica, Movimiento Tercermundista como un gran acompañante, desde las primeras reuniones autorizando el uso de iglesias para realizarlas, hasta el Movimiento de acción Católica que enseña un método de análisis social como es el de VER, JUZGAR, ACTUAR, que construye las condiciones para la concientización de la comunidad campesina.

También los movimientos plantean la democracia ejercida desde arriba y desde abajo desde dentro del movimiento como elemento organizador que otorgue al participante voz y voto; exigen también a los gobiernos ser escuchados y tener injerencia en las decisiones que los afectan de manera efectiva, no solo a través de sus representantes.

Del análisis del concepto del derecho al desarrollo realizado en el capítulo 3, surge que el concepto más adecuado para su exigibilidad es el expuesta por Doz Costa en consonancia con el de Gómez Isa; entendiendo que el derecho al desarrollo es un derecho humano en sí mismo pero también un derecho compuesto –derecho síntesis según Gómez Isa- constituido por otros derechos humanos que forman el núcleo de su contenido. Por ende “el derecho compuesto mejora, es decir, es realizado de manera creciente, si algunos derechos son mejorados, pero ningún derecho retrocede o se viola”. **Es de decir que el derecho al desarrollo se viola cuando alguno de los derechos compuestos han retrocedido o se han deteriorado. Y la obligación del titular del deber consiste en adoptar una política de desarrollo que realice progresivamente los derechos compuestos sin retroceder ninguno de ellos; es realizable de manera progresiva y es más claramente identificable.**

El contenido del derecho al desarrollo son los derechos sociales a la alimentación, a la salud, a la educación, a la vivienda, al empleo, la participación popular, el reparto equitativo de los beneficios, la eliminación de todas las injusticias sociales por medio de reformas económicas y sociales, la autodeterminación de los pueblos y el derecho a la soberanía sobre los recursos naturales.

Estos derechos sociales que se sintetizan en el derecho al desarrollo, deben ser realizados por el Estado Nacional-Provincial en primer lugar, estableciendo las políticas públicas adecuadas para su implementación y evitando la aplicación de políticas regresivas.

De acuerdo a lo expuesto en el capítulo 4 y al concepto de garantías institucionales políticas adoptado, en nuestro país en cabeza de los poderes ejecutivos -nacional y provincial- y legislativos –nacional y provincial- han fracasado en la aplicación progresiva del contenido del derecho al desarrollo, al implementar políticas neoliberales que contribuyeron en el ámbito agrario a la disminución de

productores agropecuarios de la franja de menores a 500 has. Según los censos 1988-2002, este proceso de concentración afectó a la región pampeana – 54.000 productores menos- y a la región del NEA – 11.500 productores menos-. Los programas de desarrollo rural implementados en Argentina desde la década de los 90 hasta el año 2000, fueron de corte neoliberal, modelo que reemplazó al del estado de bienestar aplicado desde la década del 40 hasta mediados de la década del 70, que empieza a idearse el modelo neoliberal que se aplica con su máxima capacidad en los años 90, el famoso CONSENSO DE WASHINGTON, uno de los obstáculos al proceso de desarrollo, señalado por el CETIM, Gómez Isa y los expertos en derecho al desarrollo.

Estas medidas condujeron al embargo económico de la pequeña producción; traduciéndose en algunos casos en su quiebra y en la expulsión de sus tierras; que de este modo quedaron liberadas para ser ocupadas por los grandes productores. Entonces, la situación socioeconómica de la pequeña producción se deterioró aceleradamente, por la caída de los precios de sus productos y de sus ingresos, consecuencia del ajuste, de la desregulación y de las privatizaciones.

Las medidas específicas que provocaron el deterioro fueron la liberación de los cupos de siembra, cosecha, elaboración y comercialización de las producciones tradicionales, ausencia de crédito subsidiado por la privatización de la banca de fomento provincial, la aplicación de un sistema impositivo regresivo, en tanto sus mayores recaudaciones provienen de tributos sobre el consumo (IVA) que derivan en una mayor carga sobre el sector, productivo y social, pequeño y mediano y la tendencia a la eliminación de la economía informal donde hasta entonces operaban los pequeños productores.

Sumado a ello la comunidad campesina ya sufría la falta de políticas de titulación de tierras que como se describió en el capítulo 5 afecta a la población campesina de Formosa desde el inicio del siglo pasado, incluso habiendo el poder legislativo incluido tanto en la Constitución Provincial como en la ley de Colonización la obligación del Estado de realizar esas políticas de tenencia y de apoyo a la comunidad campesina. Ahora bien en la legislación provincial de Formosa se establece que “la tierra rural fiscal como factor de producción y fomentará su adjudicación a quien la trabaja evitando la especulación y el desarraigo” protegiendo al campesinado en mayor medida que en la Constitución Nacional que ni lo menciona. En cuanto al gobierno nacional podemos decir que no existe en la Constitución Nacional un artículo en ese sentido, si estaba receptado en la Constitución Nacional de 1949, reforma que luego fue derogada, volviéndose a la anterior.

El poder legislativo formoseño ha cumplido con la garantía institucional de elaborar y definir el derecho de tenencia/posesión/propiedad de quien trabaja la tierra, pero como bien pudimos observar en el capítulo 5, a través de la historia de la ULICAF y del MOCAFOR con sus denuncias públicas y manifestaciones que el poder ejecutivo formoseño no realiza el derecho ya normativizado.

Desde el poder ejecutivo nacional hasta el año 2007 no hubo una política activa importante, si acaeció la convocatoria a la REAF y luego el establecimiento del espacio participativo Fonaf, que empoderó a los movimientos de campesinos.

En La Constitución Nacional y las leyes nacionales no contemplan a las comunidades campesinas ni a la agricultura familiar en su articulado.

Si se los contempla desde la aplicación de las políticas neoliberales en los programas de desarrollo rural como los mencionados en el capítulo 4 con un enfoque asistencialista al igual que en la ley de Bosques Nativos sancionada en el año 2009, que solo lo hace con la característica de practicar una economía de subsistencia; siguiendo con la línea asistencialista.

Luego existe una política nacional más activa, a partir de la creación del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca en el año 2010, la creación de la sub Secretaria de Agricultura Familiar actual Secretaria y la sanción de la Ley de Agricultura Familiar en el año 2014, que propone el desarrollo rural integrado, la suspensión de los desalojos por tres años, la conformación de una Comisión Nacional Permanente de Regularización Rural de la Tierra, para evaluar la titulación de los terrenos.

En cuanto al Poder Ejecutivo de la Provincia de Formosa, se puede deducir que su accionar hasta el año 2007, luego de analizar en el capítulo 6 las declaraciones del Movimiento de Campesinos de Formosa, en cuanto a la persecución en la formación del movimiento, la no atención a los reclamos ante las formas de protesta de los integrantes del movimiento, fue de entorpecer violando el derecho a protestar y a asociarse de los productores campesinos; creando un ámbito para la impunidad ante la denuncia de amenazas, tortura y asesinatos.

Recién en el año 2011 luego de hacerse visible nacionalmente el conflicto, el ejecutivo provincial propone una Mesa de Diálogo en la que deja afuera las denuncias por amenazas, torturas y asesinato, de los pobladores rurales hacia empresarios de los agronegocios e integrantes de la policía provincial.

No puedo dejar de destacar la existencia de la ley 113 de colonización y el Instituto de Colonización provincial, desde el año 1960, su omisión en el accionar ha causado que luego de 50 años no haya habido una titulación en la zona de Gral. Belgrano, Misión Tacaagle y La Florencia, parajes rurales de Formosa y del art. 45 de la Constitución Provincial de Formosa: Artículo 45.- La Provincia considera la tierra rural fiscal como factor de producción y fomentará su adjudicación a quien la trabaja, evitando la especulación, el desarraigo y la concentración de la propiedad. Es legítima la privatización en función social de la tierra y constituye un derecho para todos los habitantes de acceder a ella. Se propenderá la ejecución de planes de colonización. La ley establecerá las condiciones de manejo de la tierra pública como recurso natural renovable. Promoverá la adjudicación mediante ofrecimiento

público de las tierras libres de ocupantes. La unidad productiva máxima será de cinco mil hectáreas, salvo excepciones que precisarán de una ley especial que las justifique.

Sumado a ello existe el Instituto de Acción Integral para el pequeño productor, que reconoce al campesino como actor y no como mero destino del asistencialismo, ofrece colaboración para la titulación de tierra, para la creación de ferias donde el productor pueda llevar su mercancía disminuyendo la participación del intermediador y le da importancia a la familia campesina independientemente de la extensión de la unidad económica. Sin embargo, como se ha demostrado en el capítulo 6, su accionar es casi nulo en la población de Gral. Belgrano, La Florencia, Misión Tacaagle, zonas en las que tiene presencia el Mocafor.

Entonces podemos decir que el estado nacional y provincial –poderes ejecutivo y legislativo- han incumplido en darle contenido al derecho al desarrollo al no promulgar una normativa que contenga el mismo, definir su contenido y sus garantías institucionales jurisdiccionales, obligando al titular del derecho a recurrir a estrategias indirectas de reclamo, utilizando los derechos humanos que componen el derecho al desarrollo. **Esta flagrante violación al derecho humano al desarrollo ha orillado a los movimientos sociales a utilizar estrategias de exigibilidad extra institucionales –auto tutela- para exigir el cumplimiento por el Estado -nacional y provincial-.**

Y de cuatro sub hipótesis:

Sub hipótesis 1. Las políticas públicas llevadas a cabo en Argentina no contemplan el concepto de derecho al desarrollo ni los lineamientos adoptados en la Conferencia Mundial sobre Desarrollo de 1986.

De acuerdo a lo expuesto se puede afirmar que en el periodo 2002-2007 las políticas públicas existentes no contemplaban el derecho al desarrollo propuesto en la Declaración del derecho al desarrollo.

Que se aplicaron programas de desarrollo rural asistencialista como política focalizada, a fin de contrarrestar la aplicación como política de estado del modelo del agronegocio, expresión de las políticas neoliberales en el ámbito agrario, que estaban en consonancia con el modelo económico acordado en el CONSENSO DE WASHINGTON.

Así el postulado de PARTICIPACION en un desarrollo económico, social y cultural, estuvo omitida hasta el año 2006 que se crea el espacio institucional Foro de Organizaciones de la Agricultura Familiar en el ámbito de la Secretaria de agricultura ganadería y pesca.

Este postulado va de la mano con el de CONTRIBUIR A SU DESARROLLO Y A SU DISFRUTE, mal puede contribuir y disfrutar sino puede participar en el espacio público donde se toman las

decisiones sobre el tipo de desarrollo a llevar adelante en el país; y menos ejercer “su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales”.

Sin posibilidad de incidir en la política de desarrollo rural, los movimientos continuaron planteando sus exigencias a través de acciones en el ámbito social.

Previo a ello creo importante recordar que el derecho humano al desarrollo, y los derechos humanos son el resultado de las conquistas sociales; y es por ello que en la misma declaración se lo define al desarrollo como un proceso en el cual todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

Y el concepto de Herrera Flores en cuanto a que se entiende por derechos humanos al conjunto de normas abstractas objetivadas filosófica, científica, artística e institucionalmente, por el esfuerzo humano en todas sus variantes, el movimiento continuo de necesidades y objetos de necesidades y por la elección y compromiso conscientes del mayor número de individuos, de formas de vida y de culturas que hasta ahora hayan posibilitado un consenso en cualquier nivel normativo o social, encuadra perfectamente en la definición arriba expresada por cuanto estos son un producto cultural que surgen de las necesidades que cada persona/pueblo/grupo determina como valorable para sí y propone como proyecto de vida y desarrollo. Se los puede concebir como procesos: es decir, que el resultado, de las luchas que los seres humanos ponen en práctica para poder acceder a los bienes necesarios para la vida, es siempre provisional. Luego, afirma que los derechos humanos abren y consolidan espacios de lucha por una particular concepción de la dignidad humana.

Partiendo de la segunda concepción se ha alcanzado el concepto de desarrollo como derecho humano o desarrollo desde un enfoque de derechos humanos, y se entiende que el desarrollo implica su concreción en dos planos: el internacional y el nacional. En el primero, se materializa el disfrute de los derechos de los pueblos a la soberanía sobre el territorio y a la autodeterminación en materia política y económica. En el plano nacional, las instituciones deben garantizar el ejercicio de las libertades y de la igualdad material para todas las personas, como condición necesaria para realizar el proyecto de vida que cada una estime valioso y como condición previa del crecimiento y de la acumulación.

Todo ello en consonancia con la teoría sobre el desarrollo planteada por Amartya K. Sen, basada en la concepción de que el desarrollo es un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos.

Sub hipótesis 2. Las comunidades campesinas han reclamado al Estado el cumplimiento de su derecho al desarrollo y han sido criminalizados por ello.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando las garantías institucionales o remedios judiciales utilizando incluso la estrategia indirecta, no dieron resultado?

De acuerdo a Courtis y Abramovich, el mecanismo de tutela restante son las garantías extra institucionales o de exigibilidad política, que fundándose en la institucionalidad de los derechos a la libre expresión, manifestación, participación y asociación, las que son utilizadas para reclamar el cumplimiento del derecho al desarrollo.

En resumen, las garantías sociales –o extra institucionales- son formas de expresión activa de ciudadanía, destinadas a poner en cuestionamiento la apropiación estatal de la gestión y resguardo de los derechos y a abrir nuevos canales de expresión ante la burocratización o partidización del funcionamiento de los poderes públicos.

Dentro de ellas encontramos las **formas de auto tutela de los derechos**, que son las formas de acción en las que los propios titulares emplean vías directas para reclamar o defender un derecho.

Los movimientos de campesinos analizados han adoptado distintas formas de auto tutela y estrategia de exigibilidad como las marchas, movilizaciones, resistir en el territorio, denuncias públicas, dialogo con el gobierno y educación. En cuanto a esta ultima el MST y el Mocase son muy insistentes, teniendo el MST ya un circuito armado para la educación primaria, secundaria y universitaria y el Mocase puso en funcionamiento la educación universitaria con la Universidad Campesina en Ojo de Agua, Santiago del Estero, el Mocafor en cambio, no aplica a la educación desde el movimiento como estrategia si bien advierte que los técnicos son formados con una curricula impuesta por las empresas de los agro negocios y no desde la mirada campesina.

Otra de las estrategias es la resistencia de la tenencia de la tierra, para impedir los desalojos – descritas claramente en el capítulo 6 Mocase- y de generar nuevos lugares en el territorio siendo una de las particularidades del MST de Brasil “el campamento” o los “acampamentados”, estrategia que podemos visualizar en Formosa con la ULICAF, ya no con el MOCAFOR.

Como he demostrado en el capítulo 6 el Poder Judicial Provincial de Formosa ha criminalizado las protestas de los integrantes del MOCAFOR tendientes a reclamar políticas de infraestructura, agua, semillas, titulación de terrenos por acción y por omisión ha contribuido a la impunidad al no investigar los asesinatos y torturas de los que han sido víctimas referentes del movimiento campesino de Formosa, violando el derecho a la verdad, a la justicia y a la memoria a través de esta impunidad. Además se agrega, el mal accionar de los Defensores de Oficio no asistiendo al acusado su defendido, denunciado por el Mocafor, causando la violación al derecho de defensa en juicio y al debido proceso, establecidos en la Constitución Nacional y provincial.

Sub hipótesis 3. La falta de acceso y tenencia segura de la tierra es uno de los obstáculos de las comunidades campesinas para llevar a cabo sus planes de desarrollo.

Las tierras nacionales fueron repartidas entre generales, militares y hacendados negando cualquier tipo de reforma agraria y sentenciando a las poblaciones rurales. **Desde la década de los 70 y de la mano con la dictadura militar el alcance del agronegocio y la siembra directa funcional como un golpe gracia para los campesinos al no ser acompañado de un proyecto de complementariedad y convivencia con el modelo de la agricultura familiar.**

De un total de 173 millones de has el 12% padece situaciones precarias de tenencia, si consideramos las sucesiones indivisas, los contratos accidentales o la ocupación con permiso y de hecho. Las cifras globales de tenencia irregular (22 millones de has) no son relevantes en términos de superficie pero si constituyen un problema muy serio teniendo en cuenta que aproximadamente el 85% de esas situaciones de tenencias irregulares afecta a pequeños agricultores que no tienen posibilidad de alcanzar la titularidad de las tierras que trabajan, en muchos casos después de décadas de ocupación por varias generaciones familiares.

Desde el punto de vista de la estructura agraria, la distribución de la tierra no es en absoluto equitativa; puesto que *el 2% de las explotaciones agropecuarias controla el 50% de la tierra en el país, mientras que el 57% de las explotaciones agropecuarias controlan el 3% de la tierra*⁴³.

Podemos concluir que es la falta de acceso y la tenencia segura uno de los obstáculos de las comunidades campesinas para llevar a cabo sus planes de desarrollo, todo ello de acuerdo al Informe de la Subsecretaria de Agricultura Familiar – hoy Secretaria de Agricultura Familiar- , al Censo Agropecuario 1988-2002 y de lo expresado por el Movimiento de Campesinos de Formosa, Santiago del Estero y Brasil en sus declaraciones vertidas en el capítulo 6 de esta tesis.

Puesto que para llevar a cabo sus planes de desarrollo precisan de la estabilidad que otorga la tenencia segura, para planificar la producción, invertir en el terreno y ser sujetos pasibles de solicitar un crédito agropecuario.

Sub hipótesis 4. El estado no garantiza el acceso a la Educación de las comunidades campesinas

En el capítulo 4, de la exposición de la política de educación rural, se desprende que si bien existe una política de educación rural que contemple el modo de vida rural como las escuelas de alternancia, no se puede afirmar ni negar que estas contemplen el modo de vida campesino, con sus prácticas

⁴³Sin embargo esto no puede llevarnos a ninguna conclusión sólida, pues existen explotaciones de más de 5.000 has que son minifundios en algunas áreas del país frente a explotaciones de menos de 25 has que tienen un elevado nivel de capitalización y desarrollo.

tradicionales, si se puede afirmar que la familia es participe de la educación en mayor medida que en la escuela que no es de alternancia, que la educación contempla el modo de vida rural y la importancia de los saberes ya obtenidos desde el núcleo familiar, y que el asentamiento en la localidad es muy importante como estrategia para desalentar la migración a la ciudad.

De las declaraciones de los movimientos de campesinos argentinos se menciona a la escuela primaria y secundaria como accesible, con una calidad inferior a la de la ciudad –siendo esta una de las causas de la migración de la población rural formoseña en busca de calidad educativa- pero no como una ausencia de la misma.

Si ambos movimientos de Formosa y Santiago del Estero expresan la importancia de la educación universitaria en la formación de profesionales fuera del modelo del agronegocio y más cercano a una producción agroecológica y de manera asociativa, siendo la curricula necesaria de ser reformada para la formación de técnicos que puedan pensar la tecnología y la aplicación de la misma desde el punto de vista del campesino argentino, puedan producir tecnología soberana

Contrastando la hipótesis se puede decir que el Estado si garantiza el derecho a la educación de las comunidades campesinas, pero no garantiza que el contenido de esa educación contemple el modo de vida campesino, su cultura, su proyecto de vida como comunidad.

En síntesis:

1) En el periodo 2002-2007 las políticas públicas existentes no contemplaban el derecho al desarrollo propuesto en la Declaración del derecho al desarrollo. Se aplicaron programas de desarrollo rural asistencialista como política focalizada, a fin de contrarrestar la aplicación como política de estado del modelo del agronegocio, expresión de las políticas neoliberales en el ámbito agrario, que estaban en consonancia con el modelo económico acordado en el CONSENSO DE WASHINGTON.

2) Entonces podemos decir que el estado nacional y provincial –poderes ejecutivo y legislativo- han incumplido en darle contenido al derecho al desarrollo al no promulgar una normativa que contenga el mismo, definir su contenido y sus garantías institucionales jurisdiccionales, obligando al titular del derecho a recurrir a estrategias indirectas de reclamo, utilizando los derechos humanos que componen el derecho al desarrollo. Esta flagrante violación al derecho humano al desarrollo ha orillado a los movimientos sociales a utilizar estrategias de exigibilidad extra institucionales –auto tutela- para exigir el cumplimiento por el Estado –nacional y provincial-.

3) El Poder Judicial Provincial de Formosa ha criminalizado las protestas de los integrantes del MOCAFOR tendientes a reclamar políticas de infraestructura, agua, semillas, titulación de terrenos por acción y por omisión ha contribuido a la impunidad al no investigar los asesinatos y torturas de los

que han sido víctimas referentes del movimiento campesino de Formosa, violando el derecho a la verdad, a la justicia y a la memoria a través de esta impunidad. Además se agrega, el mal accionar de los Defensores de Oficio no asistiendo al acusado su defendido, denunciado por el Mocafor, causando la violación al derecho de defensa en juicio y al debido proceso, establecidos en la Constitución Nacional y provincial.

4) La falta de acceso y la tenencia segura uno de los obstáculos de las comunidades campesinas para llevar a cabo sus planes de desarrollo, todo ello de acuerdo al Informe de la Subsecretaria de Agricultura Familiar – hoy Secretaria de Agricultura Familiar- , al Censo Agropecuario 1988-2002 y de lo expresado por el Movimiento de Campesinos de Formosa, Santiago del Estero y Brasil en sus declaraciones vertidas en el capítulo 6 de esta tesis.

5) Si bien el Estado garantiza el derecho a la educación de las comunidades campesinas, pero no garantiza que el contenido de esa educación contemple el modo de vida campesino, su cultura, su proyecto de vida como comunidad.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V. y Courtis, C. (2006) “Las garantías sociales” en Abramovich, V. y Courtis, C. (2006), *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado Social Constitucional*, Editorial Estudios del Puerto, Buenos Aires, ISBN 987-9120-83-3, pp. 65-91.-

Agencia Paco Urondo (2011). “López (MOCAFOR): "En Formosa la represión estuvo planificada". En *APU*. 15 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.agenciapacourondo.com.ar/militancia-590184/3746-lopez-mocafor-qen-formosa-la-represion-estuvo-planificadaq.html> (último ingreso: 13/12/2015).

Alegre, S., Hernández, X. y Roger, C. (2014) “Justiciabilidad y exigibilidad política de los derechos sociales, económicos y culturales”, en *Cuaderno 05*. Página web de Sistema de información sobre la primera infancia en América Latina, ISSN 1999-6179, Buenos Aires. Disponible en dirección web: http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/cua_sipi_exigibilidad_05_01_14.pdf (último ingreso: 24/11/2015).-

Arriagada, I.(1989). “Mujeres rurales de América latina y el Caribe: resultados de programas y proyectos”. En Guzmán, V., Portocarrero, P. y Vargas, V. (comps.).Ediciones: Entre Mujeres, Una nueva lectura: Genero en el desarrollo. Biblioteca de la Mujer Campesina (DGA 18).-

Barsky O. y Schejtman A. (2008) Fundamentos de la necesidad y de la posibilidad de una estrategia nacional de desarrollo rural. En Barsky O. y Schejtman A. (Comps.)*El desarrollo rural en la Argentina*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, pp. 21-36.

Barsky, O.; Dávila, M. y Busto Tarelli T. (2009) *Educación y Desarrollo Rural. La experiencia de los Centros Educativos para la Producción Total*, Ediciones Ciccus, Buenos Aires, pp. 1-257.

Biaggi, C.; Canevari C. y Tasso A. (2007) “Mujeres que trabajan la tierra: un estudio sobre las mujeres rurales en la Argentina”. Serie de Estudios e Investigaciones 11, Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Dirección de Desarrollo Agropecuario, PROINDER, pp. 1-176. Disponible en dirección web:http://www.minagri.gob.ar/site/agricultura_familiar/mujeres_campesinas/03=publicaciones/01-disponibles%20texto%20completo/_archivo/110131.Mujeres%20que%20trabajan%20la%20tierra.pdf (ultimo ingreso: 24/11/2015).-

Brebbia, F. y Malanos, N. (2011), *Derecho Agrario*, Ediciones Astrea, Buenos Aires, pp. 1-747.

Cátedra “FODEPAL de la Sierra al llano” (2009). Centro Universitario del Sur, Universidad de Guadalajara, México. Fodepal: programa de desarrollo rural de FAO para Aca. Latina y el Caribe. Publicado en:

http://www.cusur.udg.mx/fodepal/Articulos%20referentes%20de%20Des%20Susr/Construyendo%20el%20desarrollo%20rural_archivos_ArturoSC/desarrollo%20y%20teoria%20rural.pdf.

Crespo Alcuaz, M. (2011). “Provincia de Formosa”, en Pastoreo, L. (Dir.), *Derecho Agrario Provincial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, pp.: 271-288.

Dagotta, R. (2008) “Políticas de género, pueblos originarios y tenencia de la tierra”. En Barsky O. y Schejtman, A. (Comps.) *El desarrollo rural en la Argentina*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, pp. 356-417.

De La Torre, N. (2015) “Código Civil y Comercial Comentado Tomo I”, en Código Civil y Comercial de la Nación comentado / Caramelo, G., Picasso, S. y Herrera, M. (Directores) - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En *Infojus*. Disponible en: http://www.infojus.gov.ar/docs-f/codigo-comentado/CCyC_Comentado_Tomo_I%20%28arts.%201%20a%20400%29.pdf (ultimo ingreso: 02/03/2016).-

De Sousa Santos, B. (2003). “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos”. En Gómez Isa, F. y Pureza, J. (Eds.), *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI Bilbao*: Humanitaria Net, Universidad de Deusto, pp. 95-122.

Diario La Capital (2005). “Los agricultores familiares dan pelea por la tierra”. En *Diario La Capital*. Rosario, 17 de septiembre de 2005.

Disponible en: http://archivo.lacapital.com.ar/2005/09/17/economia/noticia_230446.shtml (último ingreso 12/12/2015).

Donnelly, J. (1998). *Derechos humanos universales, teoría y práctica* 2ª ed. Gernika, México, pp. 23-75.

Doz Costa, F. (2008), "Pobreza y Derechos Humanos desde la retorica a las obligaciones legales. Una descripción crítica de los marcos conceptuales", en *SUR Revista internacional de derechos humanos*, Año 5 Numero 9, Edición en español, Sur –Red Universitaria de Derechos Humanos, San Pablo, pp. 87-115.

Edo, M., (2002) “Amartya Sen y el desarrollo como libertad. La viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo”, Universidad Torcuato Di Tella, Depto. De Ciencia Política y Gobierno. Licenciatura en Estudios Internacionales. Disponible en: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/docentes/1596/articles-346050_recurso_3.pdf. (Ultimo ingreso: 24/11/2015), pp.: 1-76.-

FAO, FIDA y PMA. (2015). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos. Roma, FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf> (ultimo ingreso: 09/11/2016).

FAO, FIDA y PMA (2002). La reducción de la pobreza y el hambre: la función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural. Roma, Febrero de 2002. Documento preparado para la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Monterrey, México, 18-22 de Marzo de 2002 En la página web de la FAO. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/003/Y6265S/Y6265S00.pdf> (último ingreso 05/10/2016).

Ferrajoli, L. (2007). “Derechos Fundamentales”, en *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid: Editorial Trotta S.A. pp. 19 -57.-

Ferrara, F. (2007) *Los de la tierra. De las Ligas Agrarias a los movimientos de campesinos*, Editorial Tinta Limón, Buenos Aires.

Ferro L. (2011) “Desarrollo rural y tenencia de la tierra. La cuestión de fondo”. En diario *Página/12, Suplemento Cash*. Disponible en www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5188-2011-05-23.html(último ingreso: 06/12/2015).

Ferullo, H. (2003) “Para una conceptualización del desarrollo rural, El desarrollo económico autónomo de las comunidades campesinas”. En *Programa subregional de Capacitación y Cooperación Técnica en Planificación y Proyectos de Desarrollo Rural*, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, PNUD, INTA, Universidad Nacional de Tucumán, pp. 3-25.

Foro Nacional de Agricultura Familiar (2006) "Nota de presentación y Documento elaborado por las organizaciones representativas del sector productor agropecuario familiar", Mendoza, 3 al 5 de mayo de 2006. Disponible en http://www.minagri.gob.ar/new/0-0/programas/prodernea/publicaciones/Foro_Nacional_Agricultura_Familiar/Documento%20de%20Mendoza%20-%20Foro%20Nacional%20de%20la%20Agricultura%20Familiar.pdf (último ingreso: 07/11/2016).

Galafassi, G. (2006) “Conflicto por la tierra y movimientos agrarios en el nordeste argentino en los años setenta: la Unión de Ligas Campesinas Formoseñas”. En *Flacso Revista Perfiles Latinoamericanos* n° 28 (2006), pp. 159-184 (FLACSO, México), ISSN: 0188-7653. Disponible en dirección: http://www.flacso.edu.mx/publicaciones/revista_perfiles/Conflictos-agrarios-del-Nordeste-argentino-en-la-decada-de-loshttp://redalyc.org/articulo.oa?id=11502806 - (ultimo ingreso: 06/12/2015).-

Gigena, A.; Gómez, F.; Otal, D.; Oyharzabal, E. y Weinstock, A. (2013), “Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina”, dirigida por Biseca K. En *Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur*. Disponible en: <http://redaf.org.ar/relevamiento-y-sistematizacion-de-problemas-de-tierra-de-los-agricultores-familiares-en-la-argentina/> (ultimo ingreso: 06/12/2015).

González, E. (2013), *Políticas Agrarias*, Cátedra II de Derecho Agrario, Facultad de Cs. Jur. Y Soc. de la Universidad Nacional de La Plata, mimeo.

Herreño Hernández, A. L. (2007a) “Unidad 1: Las Necesidades y Visiones del Desarrollo”, en *El manual DESC y Desarrollo: visiones hegemónicas y alternativas*. ILSA, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Gente Nueva Editorial. ISBN 978-958-8341-04-0, Bogotá, Pp. 11/17. Disponible en <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/utiles/ut8/ut8-3.pdf> (último ingreso: 28/12/2015).

-- (2007b) “Unidad 2: Visiones del Desarrollo en el Capitalismo”, en *El manual DESC y Desarrollo: visiones hegemónicas y alternativas*. ILSA, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Gente Nueva Editorial. ISBN 978-958-8341-04-0, Bogotá, pp. 21/32. Disponible en <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/utiles/ut8/ut8-3.pdf> (último ingreso: 28/12/2015).

-- (2007c) “Unidad 3: DESC y Desarrollo. Visiones hegemónicas y alternativas. Útiles. Unidad 3: Visiones alternativas al desarrollo y el antidesarrollo, en *El manual DESC y Desarrollo: visiones hegemónicas y alternativas*. ILSA, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Gente Nueva Editorial ISBN 978-958-8341-04-0, Bogotá, Pp. 35/45. Disponible en <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/utiles/ut8/ut8-3.pdf> (último ingreso: 28/12/2015).

Herrera Flores, J. (1989). “La propuesta de fundamentación de los derechos humanos desde las premisas teóricas de la Escuela de Budapest”. En *Los derechos humanos desde la Escuela de Budapest*, Tecnos “Fundación Cultural Enrique Luño Peña”. Madrid, pp. 49-112.

-- (2007) “La complejidad de los derechos humanos. Bases teóricas para una definición crítica”. En *Centro de Estudios y Actualización en Pensamiento Político, Decolonialidad e Interculturalidad*. Disponible en: <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/338.pdf> (ultimo ingreso: 06/12/2015).

Ignatieff, M. (2003a) “Los derechos humanos como política”, en *Los derechos humanos como política e idolatría*, Editorial Paidós. S.L. pp. 29-73.

-- (2003b) “Los derechos humanos como idolatría”, en *Los derechos humanos como política e idolatría*, Editorial Paidós. S.L. (pp. 75 a 112).

IIDH (2007). *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano*, San José de Costa Rica.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2007) “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano”, Pagina web del IIDH, San José de Costa Rica. Disponible en: https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1120/pobreza_ddhh.pdf (ultimo ingreso: 06/12/2015).

Kessler, G., Palamidessi, M. y Balsa J. (2005) “Educación, desarrollo rural y Juventud” Propuesta de investigación y asistencia técnica-Informe Final. Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca-Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación –Sede Regional Buenos Aries (IPE-UNESCO). Buenos Aires. Publicado en: http://www.minagri.gob.ar/site/areas/prodernea/50-Biblioteca%20Virtual/_archivos/000005-G%C3%A9nero%20y%20J%C3%B3venes/060801-Educaci%C3%B3n,%20desarrollo%20rural%20y%20juventud%20-%20Informe%20Final%20%28IPE-UNESCO%29.pdf (ultimo ingreso: 06/12/2015).

Lattuada, M.; Márquez S. y Neme, J. (2012) “Modelos de Intervención”; en *Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*, Ediciones Ciccus, Buenos Aires, pp.85-102.

Manzanal, M. (2000) “Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)”.En *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, N° 78, Vol. XXVI, p. 77-101, septiembre 2000, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, ISSN-0250-7161. Disponible en: <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/Publicaciones8.pdf> (ultimo ingreso: 06/12/2015).

Martínez de Anguita, P. (2008) *Principios para un desarrollo rural*, Fundación APIC. Disponible en: <http://fundacionapic.blogspot.com.ar/2008/06/principio-generales-para-un-desarrollo.html> (ultimo ingreso: 06/12/2015).

Mata Olmo, R. (1991), *Tierras públicas y colonización en la República Argentina. Estudio de un caso en el desierto de la provincia de Mendoza*. En *DIALNET, Departamento de Geografía*. Universidad Autónoma de Madrid, Proyecto de investigación AME88-0718, CICYT, ERIA, pp. 47-62, Madrid. Disponible en:<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=34738>(ultimo ingreso: 06/12/2015).

Michi, N. (2010) *Movimientos campesinos y educación. Estudio sobre el Movimiento Campesino de Santiago del Estero MOCASE-VC*, Editorial El Colectivo, Buenos Aires.

Mocafor (2005). “Argentina: movilización provincial del MOCAFOR por tierra, trabajo y democracia”. En *Biodiversidad en América Latina y el Caribe*. 25 de julio de 2005. Disponible en: http://www.biodiversidadla.org/Principal/Secciones/Noticias/Argentina_movilizacion_provincial_del_MOCAFOR_por_tierra_trabajo_y_democracia (ultimo ingreso: 13/12/2015).

-- (2006a). “Argentina: MOCAFOR convoca a I Encuentro Latinoamericano de Jóvenes por la Tierra”. En *Biodiversidad en América Latina y el Caribe*. 6 de junio de 2006. Disponible en: http://www.biodiversidadla.org/Principal/Secciones/Noticias/Argentina_MOCAFOR_convoca_a_I_Encuentro_Latinoamericano_de_Jovenes_por_la_Tierra (ultimo ingreso: 13/12/2015).

-- (2006b). “Argentina: la unidad de la ciudad y el campo es una construcción: MOCAFOR”. En *Biodiversidad en América Latina y el Caribe*. 3 de julio de 2006. Disponible en: http://www.biodiversidadla.org/Principal/Secciones/Noticias/Argentina_la_unidad_de_la_ciudad_y_el_campo_es_una_construccion_MOCAFOR (ultimo ingreso: 13/12/2015).

-- (2010). “Denuncia Pública del MOCAFOR”. En *Identidad del Coihue*. 27/09/2010. Disponible en: http://identidadelcoihue.blogspot.com.ar/2010_09_01_archive.html (ultimo ingreso 13/12/2015).-

Murmis, M. (1995) “Pobreza Rural: datos recientes y diversidad de situaciones ocupacionales”, mimeo PROINDER, Dirección de Planeamiento y Desarrollo Agropecuario, SAGPyA, Buenos Aires. Citado en Manzanal, M. (2000) *Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)*, apartado *Los sujetos beneficiarios de los programas de desarrollo rural*. pp. 11-15.

Neiman, G. (1997) “Empobrecimiento y exclusión. Nuevas y viejas formas de pobreza rural en la Argentina”, mimeo, I Congreso Internacional de Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina, CEIL-UNQ, 4 al 7 de noviembre. Citado en Manzanal, M. (2000) *Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)*, apartado *Los sujetos beneficiarios de los programas de desarrollo rural*. pp. 11-15.

Nikken, P. (1994). “El concepto de derechos humanos”. En Cerdas Cruz, R y Nieto Loaiza, R. *Estudios Básicos de Derechos Humanos I*, Serie de Estudios de derechos Humanos I, Instituto de Derechos Humanos, Edición Prometeo, San José, pp. 15-37.

ONU (1994) "Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo" (A/CONF.171/13/Rev.1), El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994. Disponible en: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/icpd_spa.pdf (ultimo ingreso: 06/10/2016).

Ozden, M. (2007) *El derecho al desarrollo. Situación actual de los debates en la ONU sobre la “aplicación” de la Declaración histórica adoptada sobre ese tema por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 4 de diciembre de 1986*; Ginebra. Disponible en: <http://www.cetim.ch/wp-content/uploads/Derecho-al-desarrollo.pdf> (ultimo ingreso: 05/02/2016).

Página oficial del Gobierno de Formosa (2015) Reparación Histórica. Disponible en: <https://www.formosa.gob.ar/reparacionhistorica> (ultimo ingreso: 14/12/2015).-

Ponencia “Educación en alternancia para el desarrollo rural. Los Ceffa en Argentina” (2010) en el *IX Congreso Mundial de la AIMFR*, Lima. FAO. Disponible en: http://www.fao.org/uploads/media/ARGENTINA_01.pdf (ultimo ingreso: 03/03/2016).

Ramírez Cendrero, J. (2008a) “Génesis y evolución de la idea del Desarrollo”. En Puerto Sanz, L. (coord.) *Economía para el desarrollo, lecturas desde una perspectiva crítica*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, pp. 23-67.

-- (2008b) “Las nuevas propuestas sobre el desarrollo viejos y nuevos elementos desde los años noventa”. En Puerto Sanz, L. (coord.) *Economía para el desarrollo, lecturas desde una perspectiva crítica*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid. pp. 79-123.

Registro Nacional de Agricultura Familiar (2014) *Caracterización Estadística por Región*. Registro Nacional de Agricultura Familiar, pp. 1-66. Disponible en: <http://www.renaf.minagri.gob.ar/documentos/InformeNacional2014.pdf> (ultimo ingreso: 02/03/2016).

Rorty, R. (1998) “Derechos humanos, racionalidad y sentimentalidad”. En la Pagina de Agmer, pp. 1-24. Disponible en: <http://agmerentrerios.com.ar/index/wp-content/uploads/2014/05/RORTY-Derechos-Humanos-racionalidad-y-sentimentalismo.pdf> (ultimo ingreso: 15/10/2016).

Schejtman, A. y Berdegú, J. (2004) “Desarrollo Territorial Rural”. Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Centro Latinoamericano para el desarrollo rural -Rimisp-*. Disponible en: http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CARD_umen.pdf (ultimo ingreso 06/12/2015).-

-- y Barsky, O. (2008) “Fundamentos de la necesidad y de la posibilidad de una estrategia nacional de desarrollo rural”, en Schejtman, A. y Barsky, O. (comps.). *El desarrollo rural en la Argentina. Un enfoque territorial*, Siglo XXI, Buenos Aires, pp. 21-36.

Sen, A. (2000), *Desarrollo como libertad*; Editorial Planeta, Madrid.

-- (2002) “¿De qué se trata el desarrollo?”. En Meier, G. y Stiglitz, J. (eds.). *Fronteras de la economía del Desarrollo, Reflexiones de Premios Nobel sobre el desarrollo, el futuro en perspectiva*. Banco Mundial, pp. 509-515. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/08/05/000011823_20050805095134/Rendered/PDF/217470Spanish.ver0fronteras.pdf (ultimo ingreso: 14/12/2015).

Sili, M. y Soumoulou, L. (2011). *La problemática de la tierra en Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración*. IFAD (FIDA) Fondo Internacional para el desarrollo agrícola, Roma. Disponible en: http://www.ifad.org/pub/land/argentina_s.pdf (ultimo ingreso: 06/12/2015).

Sin Mordaza (2009). “APEFA cumple 40 años de compromiso con la educación rural”. En *Sin Mordaza*. 9 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.sinmordaza.com/noticia/76026-apefa-cumple-40-anos-de-compromiso-con-la-educacion-rural-.html> (ultimo ingreso:03/03/2016).

Subsecretaria de Agricultura Familiar, Min. de Desarrollo Social de la Nación (2013). Informe *Relevamiento y sistematización de problemas de tierras de los agricultores familiares en la Argentina*, Buenos Aires.

Taylor, L. y Jones, A. Jr. (1964). *Rural Life and Urbanized Society*, Oxford University Press, Nueva York.

Valls, M. (2012). *Presupuestos mínimos ambientales*, Editorial Astrea, Ciudad de Buenos Aires.

Vivanco, A. C. (1967). *Teoría de derecho agrario*, Tomo I. pp. 19-186, Ediciones Librería Jurídica, La Plata.

PAGINAS WEB

<http://www.fao.org>

<http://www.juragentium.unifi.it/es/surveys/rights/herrera/index.htm>

http://archivo.lacapital.com.ar/2005/09/17/economia/noticia_230446.shtml

http://es.wikipedia.org/wiki/Foro_Social_Mundial.-

<http://identidadelcoihue.blogspot.com.ar/search/label/La%20Florenxia%20un%20campo%20de%20lu%20cha%20por%20la%20tierra%20y%20la%20vida>

<http://inta.gob.ar/agricultura-familiar/documentos/prohuerta>

<http://inta.gob.ar/documentos/cambio-rural>.

<http://lageneracionsiguiente.blogspot.com.ar/2011/09/argentina-bajo-el-indice-de.html>

http://www.biodiversidadla.org/Principal/Secciones/Noticias/Argentina_movilizacion_provincial_del_MOCAFOR_por_tierra_trabajo_y_democracia

http://www.biodiversidadla.org/Principal/Secciones/Noticias/Argentina_MOCAFOR_convoca_a_I_Encuentro_Latinoamericano_de_Jovenes_por_la_Tierra

http://www.biodiversidadla.org/Principal/Secciones/Noticias/Argentina_la_unidad_de_la_ciudad_y_el_campo_es_una_construccion_MOCAFOR

<http://www.mapaeducativo.edu.ar/Men/Relevamientos>

[http://www.unicef.org/argentina/spanish/Informe_provincia_de_Formosa_-_las_oportunidades_educativas_\(1998_2010\).pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/Informe_provincia_de_Formosa_-_las_oportunidades_educativas_(1998_2010).pdf)

http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cayganaderia/Informacion_general/Documento%20Compilado%20del%20Foro%20AF%20FEB%202008.pdf

www.agenciapacourondo.com.ar/.../4303-lopez-mocafor-qen-formosa-la

http://www.researchgate.net/profile/Rafael_Olmo/publication/28180073_Tierras_publicas_y_colonizacion_en_la_Republica_Argentina_estudio_de_un_caso_en_el_desierto_de_la_provincia_de_Mendoza/links/00b7d51ba0cc476fd5000000.pdf