
Mecanismos de regularización dominial de tierras rurales: el caso de Puerto Piray (Misiones)

GUILLERMO GAPEL REDCOZUB

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (UNNE)

guillermogapel@gmail.com

Resumen

La ponencia presenta los aspectos centrales de la Ley Nº XXIV-11 del año 2013 de la Provincia de Misiones. Esta norma fue dictada para resolver el conflicto por el acceso a la tierra y a la producción de alimentos que se había generado entre un conjunto de vecinos de Puerto Piray -agricultores familiares subsistencia- y la firma más importante de la cadena foresto-industrial local, propietaria de la mayoría de las tierras de la región. Se relatan los hechos ocurridos con posterioridad a su sanción y se plantean interrogantes sobre la interpretación y aplicación de dicha Ley.

Palabras clave

Tierras rurales, regularización dominial, agricultura familiar, tenencia de la tierra.

Rural land titling policies: The case of Puerto Piray (Misiones)

Abstract

This is a review of the main aspects of Law Nº XXIV-11 of the Province of Misiones, Argentina. It was passed in 2013 to address the conflict over land access for food production between a group of family farmers and a multinational forestry firm in

Puerto Piray. It also gathers information on what happened after the law was passed, and poses some questions regarding its interpretation and its execution.

Keywords

Rural land, rural land policy, family farming, tenure security.

Introducción

La actividad forestal foresto-industrial reviste una importancia capital en la economía de la provincia de Misiones. De acuerdo a los informes oficiales del Ministerio de Hacienda del año 2018, la provincia cuenta con 405.000 hectáreas de bosques implantados (lo que representa el 31 % de la superficie total nacional forestada) y con un complejo celulósico maderero consolidado que produce aproximadamente el 48 % de la pasta de papel del país (416.000 toneladas en 2015). Esto obedece, según dicha fuente, al rápido crecimiento natural de sus pinares y a la política nacional de incentivo a la forestación.

Colocando estos datos en perspectiva, Ramírez (2017) señala que «en las últimas tres décadas, el crecimiento exponencial de las hectáreas con plantaciones forestales y el desarrollo de las industrias de celulosa han convertido a la región del Alto Paraná misionero en un lugar emblemático de la producción forestal». También remarca que en este proceso ha tenido un rol fundamental la llegada de inversiones extranjeras, en particular, las de la firma chilena Arauco (dueña de Alto Paraná S. A.). «En aproximadamente 10 años (de 1996 a 2006) Arauco obtuvo la propiedad de 232.000 hectáreas en Misiones distribuidas en los departamentos de Iguazú, Montecarlo, General Manuel Belgrano, Eldorado, San Pedro, Libertador General San Martín, San Ignacio y Candelaria. Alrededor de 120.000 hectáreas están destinadas a plantaciones con fines productivos. El resto está compuesto por áreas de reservas del monte nativo (selva paranaense)»¹. De acuerdo a Gomez Lende (2016: 50) «la empresa Alto Paraná S. A. opera como el polo dominante del sector foresto-industrial local, ejerciendo un control cuasi-monopólico sobre el mercado provincial y todos los eslabones de la cadena de acumulación».

¹ Indican fuentes periodísticas que, de las 35.400 hectáreas que posee el Municipio de Puerto Piray, el 62 % está en manos de la multinacional Arauco (Misiones Plural), lo que resulta revelador del elevado grado de concentración de la tierra que se ha producido en este municipio.

El avance de este modelo de producción centrado en un férreo control de la tierra ha tenido efectos negativos para los pobladores rurales. González y London (2018) resaltan que «las pequeñas comunidades rurales se encuentran cercadas por pinares, a los que denominan “desierto verde”, no teniendo forma de expandirse geográficamente, a la vez que las empresas propietarias de la tierra no se muestran dispuestas a venderlas o alquilar. En este sentido, señalan la existencia de chacras que se desarrollaron sobre terrenos fiscales dada la casi inexistencia de tierra disponible para venta o alquiler, denotando irregularidades en la tenencia de la vivienda y la tierra».

En la región de Puerto Piray un conjunto de vecinos, que se dedican a la producción agraria para autoconsumo, se ha organizado para reclamar la intervención del Estado provincial. Luego de años de insistentes pedidos, la Asociación de Productores de Puerto Piray ha logrado que el Estado provincial atienda sus planteos vinculados a la escasez y precariedad laboral que se padece en la zona, a la imposibilidad de acceder a tierras para producir sus alimentos, los que se suman a los graves problemas de salud derivados de la contaminación ocasionada por la actividad foresto-industrial. Sosa Dutra & De la Peña García (2016) han entrevistado a miembros de este colectivo de vecinos, que está conformado por unas 250 familias, señalando que constituyen una organización que trabaja activamente desde hace 10 años por acceder a una vida digna, en un ambiente sano y con elevado grado de preocupación por el cuidado de la naturaleza.

¿Qué solución propuso el Estado provincial?

El Congreso de la provincia de Misiones sancionó el 6 de junio del 2013 la Ley XXIV-11. Esta norma, en su artículo 1, declara de utilidad y pública y sujeto a «compraventa y/o expropiación» una superficie total de 600 hectáreas ubicadas en el municipio Puerto Piray, Departamento Montecarlo, provincia de Misiones, y pertenecientes a Alto Paraná Sociedad Anónima, indicándose además los datos catastrales pertinentes.

La finalidad de la compra y/o expropiación es «regular dominialmente la posesión y/o tenencia de los productores ocupantes *que lo habitan*» (artículo 2), determinándose que el Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial (IFAI)² será la autoridad de aplicación de la ley.

El mecanismo por el cual esta regularización se debe llevar adelante presenta una serie de particularidades, entre las que se destacan:

² El IFAI es un ente gubernamental autárquico creado el 6 de octubre de 1988 mediante la Ley N° 2549.

i) Se autoriza al Poder Ejecutivo a donar la superficie comprada o expropiada a la Asociación de Productores Independientes de Puerto Piray, y no a favor de los ocupantes (personas físicas) en forma individual o familiar.

ii) La donación se efectúa con el cargo de que esta asociación, antes de recibir *el dominio*, se constituya bajo la forma de cooperativa.

iii) Se impone que el predio determinado de los inmuebles descriptos en el Artículo 1° conforme una *unidad económica* en los términos del segundo párrafo del Artículo 2326 del Código Civil, la cual no puede ser subdividida ni reducida en su unidad de parcelamiento original sin previa autorización de la Autoridad de Aplicación.

iv) El donatario no puede transferir la propiedad por ningún título.

v) Se establece que ante el incumplimiento del cargo impuesto, la propiedad será revocada a favor del Estado provincial (artículo 5).

Asimismo, se encarga a la Autoridad de Aplicación para que en forma conjunta con representantes de Poder Ejecutivo (Ministerio del Agro y la Producción, y Ministerio de Acción Cooperativa, Mutual, Comercio e Integración), del Poder Legislativo y de la Municipalidad de Puerto Piray, asesore en la coordinación de las tareas para llevar adelante la administración y explotación de las tierras a favor de los actuales ocupantes (artículo 8).

En síntesis, apartándose de las experiencias más típicas en la materia, que apuntan a la adquisición por expropiación y a la posterior entrega de títulos de dominio individuales para los ocupantes, la norma dispone que en este caso el inmueble se entregue a una persona jurídica integrada por un colectivo de productores, con restricciones de administración y disposición, y con la asistencia técnica del Estado en su explotación.

¿Qué ha sucedido desde el dictado de la ley?

- ❑ El Estado Provincial y la firma propietaria de los terrenos (Alto Paraná S. A.) se pusieron de acuerdo en avanzar bajo un esquema de compraventa, de manera que no resultó necesario de momento acudir al mecanismo de la expropiación. En julio de 2016 se firmó un convenio por el cual el Estado provincial compró 166 hectáreas a Alto Paraná S. A., de acuerdo a los informes de fuentes periodísticas, por las cuáles pagó un precio de 500.950 dólares, aproximadamente unos 3.000 dólares por hectárea.

- ❑ Se conformó la Cooperativa Agropecuaria Productores Independientes de Puerto Piray, en cumplimiento del cargo impuesto por la Ley XXIV-11. La cooperativa recibió las tierras adquiridas por la provincia, aunque no a título de dominio sino de comodato (agosto de 2017).
- ❑ Los mismos miembros de la cooperativa informan que se destinó para cada familia una hectárea para el autoconsumo, y el resto de la tierra a la siembra conjunta para el beneficio de los socios. Han producido zapallo, mandioca, maíz, sandía, melones, porotos, pepinos, cebollita, entre otras verduras y hortalizas, con destino a la comercialización en ferias francas y ventas puerta a puerta en Puerto Piray y los municipios vecinos de la zona norte (enero de 2018).
- ❑ La cooperativa ha alcanzado los 83 socios, que se organizan para la limpieza, siembra y mantenimiento de la propiedad. Tienen planillas de asistencia y recupero de días de trabajo. A veces viene la totalidad del grupo familiar y cuando la tarea disminuye sólo algunos integrantes (abril 2018).

¿Qué interrogantes plantea la ley desde el punto de vista jurídico?

Las políticas públicas de regularización dominial, especialmente en materia de inmuebles rurales, vienen lidiando sin mayores éxitos contra el fenómeno de la informalidad y sus efectos nocivos, los que se vinculan a desalojos y migraciones forzadas, y están asociados al empeoramiento de los indicadores de salud, y desincentivos a la producción primaria y a la inversión en vivienda (Lawry *et al.*, 2014; López & Valdés, 2000; Gapel Redcozub, 2018 y Gapel Redcozub & Ramírez Castañeda, 2018).

Por tal motivo, la innovadora propuesta descrita, aunque se halle aún en una etapa incipiente de su implementación, amerita que se realice un seguimiento pormenorizado de su evolución con la finalidad de analizar sus logros y dificultades.

Entretanto, es posible formular algunos interrogantes desde un enfoque estrictamente jurídico sobre los postulados de la norma, aclarando que esto se realiza a modo de simples consideraciones preliminares, como una suerte de primer esbozo para reflexionar sobre las características del diseño en estudio:

1) En la ley se puede observar cierta ambigüedad en torno al derecho real en particular que el Estado debe transferir a la cooperativa beneficiaria. En el mismo artículo 5 se autoriza a donar «la *superficie* determinada...», en lo que se podría interpretar como constitución del derecho real de superficie forestal (vigente al momento de la sanción de la norma), mientras que más abajo se hace referencia explícita a la transmisión del derecho real de dominio. En consecuencia, la técnica legislativa en este punto no ha sido suficientemente clara, abriendo margen

razonable para diversas interpretaciones relativas a la especie de derecho real que se debe otorgar a favor de la donataria.

2) ¿Se puede «imponer» que un inmueble determinado (el donado) constituya una unidad económica *ad hoc* (a los fines de restringir su indivisión)? ¿Lo puede hacer el Congreso o este tipo de especificaciones son propias de la Administración y de sus potestades reglamentarias? ¿Qué sucede cuando ni siquiera hay producción actual en ese inmueble, o cuando la producción actual es distinta de la futura? ¿Qué sucede si la unidad económica es excesivamente grande para los estándares productivos locales?

3) Las cláusulas de inenajenabilidad absoluta, de estilo en este tipo de políticas y aquí incluida en el art. 5.iv., contravienen las previsiones del art. 1972 del Código Civil y Comercial (CCCN). Allí se expresa que *en los actos a título gratuito es nula la cláusula de no transmitir a persona alguna el dominio de una cosa determinada si su plazo excede de diez años*. También se consigna que, si la convención no fija plazo, o establece un plazo incierto o superior a diez años, se la considera celebrada por ese tiempo. Vale recordar que esta limitación a la prohibición de enajenar integra la estructura misma del derecho real (art. 1884 CCCN), reviste carácter de orden público y no puede ser alterada por las legislaturas provinciales. Es así que, luego de transferido el dominio a favor de la cooperativa, la prohibición impuesta por el Estado provincial no puede prolongarse más allá del término señalado. Si bien se entiende cuál es la intención del Estado al incorporar la cláusula citada (evitar que el bien pueda regresar rápidamente al tráfico jurídico y que los ocupantes reinicien otro ciclo de informalidad), el medio elegido no es compatible con el sistema de *numerus clausus* imperante en la materia.

4) En virtud del tiempo transcurrido desde la sanción de la norma, cabe preguntarse por el plazo de vigencia de la ley, o lo que es lo mismo, por el tiempo que tiene el Estado para completar la expropiación y/o la compraventa de las tierras pendientes de adquisición (unas 434 hectáreas), señalando que ya han pasado seis años desde el dictado de la norma. Este interrogante puede revestir interés práctico toda vez que el artículo 33 de la Ley de Expropiaciones de la Pcia. de Misiones (N° IV-14, antes Decreto Ley 1105/79) establece que «se tendrá por abandonada la expropiación, salvo disposición expresa de ley especial, si el expropiante no promueve el juicio dentro de los dos (2) años de vigencia de la ley que la autorice, cuando se trate de llevarla a cabo sobre bienes individualmente determinados; de cinco (5) años, cuando se trate de bienes comprendidos dentro de una zona determinada; y de diez (10) años cuando se trate de bienes comprendidos en una enumeración genérica[...]».

La presente ponencia ha tenido por finalidad convocar la atención de los interesados en la problemática de la informalidad dominial rural, presentando un caso de estudio local con rasgos innovadores e invitando a los investigadores de la materia a hacer un seguimiento de la implementación de la norma y un análisis más profundo de su diseño y de los resultados que va generando.

Bibliografía

- ECONOMIS (29 de mayo de 2017). La Provincia ya canceló el pago con Arauco por 166 hectáreas de tierra en Puerto Piray. Recuperado de <<http://www.economis.com.ar/la-provincia-ya-cancelo-el-pago-con-arauco-por-166-hectareas-de-tierra-en-puerto-piray/>>
- EL TERRITORIO (26 de agosto de 2017). Cooperativa ultima detalles para la tenencia de tierras. Recuperado de <<https://www.eltterritorio.com.ar/cooperativa-ultima-detalles-para-la-tenencia-de-tierras-0597427823282158-et>>
- GAPEL REDCOZUB, G. (2018). Políticas de regularización dominial de tierras rurales: el plan de la Provincia de Corrientes, Argentina. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas - UNNE*, 20: 145-160. Recuperado de <<http://revistas.unne.edu.ar/index.php/rfce/article/view/3259>>
- GAPEL REDCOZUB, G. Y RAMIREZ CASTAÑEDA, F. (2018). Políticas de regularización dominial y expropiación de tierras en la Provincia de Corrientes (2008-2018). Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Ciencia Política organizado por la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP), Univ. Nacional de Asunción y Flacso Paraguay, en Asunción, noviembre de 2018.
- GÓMEZ LENDE, S. (2016). Industria forestal y acumulación por desposesión en la Argentina: el caso de Alto Paraná S.A. en la Provincia de Misiones. *CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografía agraria*, 11(22): 38-68. Recuperado de <<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/26644>>
- GONZÁLEZ, F. & LONDON, S. (2018). Aportes a la identificación y cuantificación de las externalidades de la foresto industria: El caso de Puerto Piray (Misiones, Argentina). *SaberEs*. 10(2): 129-151. Recuperado de <<http://www.saberes.fcecon.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/171>>
- IFAI (16 de abril de 2018). Productores de Puerto Piray ahora cosechan maíz en tierras recuperadas a empresa forestal. Recuperado de <<https://ifai.misiones.gob.ar/productores-de-puerto-piray-ahora-cosechan-maiz-en-tierras-recuperadas-a-empresa-forestal/>>
- IFAI (6 de enero de 2018). Del pino a los alimentos: fructífera cosecha en Puerto Piray. Recuperado de <<https://ifai.misiones.gob.ar/del-pino-a-los-alimentos-fructifera-cosecha-en-puerto-piray/>>
- LAWRY, S.; SAMII, C.; HALL, R.; LEOPOLD, A.; HORNBY, D. Y MTERO, F. (2014). The impact of land property rights interventions on investment and agricultural productivity in developing countries: a systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 2014(1). DOI: 10.4073/csr.2014.1
- LÓPEZ, R. & VALDÉS, A. (2000). Fighting Rural Poverty in Latin America: New Evidence of the Effects of Education, Demographics, and Access to Land. *Economic Development and Cultural Change*, 49(1): 197-211. The University of Chicago Press.

- MINISTERIO DE HACIENDA (Enero 2018). Informes Productivos Provinciales. Misiones. Año 3 N° 19. Recuperado de https://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Misiones.pdf
- Misiones Plural* (14 de julio de 2016). La política misionera ganó la pulseada a la multinacional Arauco. Recuperado de <https://misionesplural.net/2016/07/14/la-politica-misionera-gano-la-pulseada-a-la-multinacional-arauco/>
- RAMIREZ, D. (2017). Un abordaje histórico de la actividad forestal en Misiones: del frente extractivo al agronegocio forestal. *Folia Histórica del Nordeste*. 30: 29-49. Recuperado de <http://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn/article/view/2717>
- SOSA DUTRA, M. & DE LA PEÑA GARCIA, A. (2016). Agrobiodiversidad y demandas por la tierra en unacomunidad rural del Noroeste de Misiones, Argentina (octubre de 2016). Ponencia presentada en V Encontro de Iniciação Científica e I Encontro Anual de Iniciação ao Desenvolvimento Tecnológico e Inovação, Foz de Iguazu (Brasil). Recuperado de <https://dspace.unila.edu.br/123456789/1301>