

En: Arroyo, Mónica y Zusman, Perla (Org.) *Argentina e Brasil: Possibilidades e Obstáculos no Processo de Integração*. Editorial Humanitas, San Pablo, Brasil, 2011, pp.83-116.

Territorio y poder en la globalización. Disputas por la tierra en el nordeste de Misiones, Argentina¹

Mabel Manzanal

Mariana Arzeno²

Introducción

Concentración económica y extranjerización son dos procesos que caracterizan la evolución de la economía argentina de las últimas décadas. A partir de los años 90, la liberalización de los mercados y el apoyo a través de subsidios y/o exenciones impositivas favoreció la expansión de aquellas actividades productivas que tuvieran perspectivas de inserción y crecimiento en el mercado internacional. Grandes grupos empresarios, de capitales nacionales, internacionales o asociados entre sí, devinieron en los directos beneficiarios de esta política y no solo la usufructuaron sino que fueron asimismo partícipes directos de su diseño.

Este accionar fue legitimado a través de un discurso sobre el desarrollo que se torna dominante y focaliza en los beneficios de insertarse en la globalización y que expresa “la justificación ideológica y política de un proceso orientado a garantizar y facilitar la penetración del capital internacional en los territorios nacionales buscando nuevas oportunidades de acumulación con la colaboración del Estado” (Manzanal, en prensa). Al respecto, McMichael (1996: 26-32) señala que la globalización es tanto una nueva etapa en el proceso de acumulación de capital como un proyecto histórico político concreto.

Sin embargo, esta nueva etapa de acumulación capitalista, fue generando, concomitantemente, un importante campo de resistencia social (y no sólo en Argentina).

¹ Este artículo se enmarca en el contexto de los proyectos: PICT 0188 (FONCyT-Agencia), UBACyT F056 y PID 1879 –CONICET y BR/08/23 MINCYT-CAPES.

² Mabel Manzanal es Economista, Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Investigadora Principal del CONICET. Mariana Arzeno es Geógrafa, Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Ambas son miembros del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT) del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía de la UBA.

Sus expresiones tardan en evidenciarse porque el poder de los principales medios de comunicación, regularmente aliados a estos grandes intereses económicos, colabora a favor de la desinformación y el ocultamiento de las múltiples modalidades de acción social que se oponen a este modelo excluyente.

A la multiplicación de conflictos por reclamos salariales, en contra de la privatización de empresas, por aumentos de presupuesto para áreas de salud y educación, se suman los que se generaron en áreas rurales. Porque en éstas la expansión de actividades productivas a gran escala (en particular agricultura y forestación) impulsó la expulsión y el empobrecimiento de pequeños productores, colonos y minifundistas. Precisamente, y como resultado de lo anterior, resurgió en años recientes el problema de la tenencia precaria de la tierra (que afecta a la cuarta parte de las explotaciones agropecuarias del país).

De este modo observamos la configuración de dos procesos complementarios y contradictorios resultantes del modelo de desarrollo imperante, dirigido a promocionar e incrementar la integración “global-local”. Por un lado, se opera una creciente presión por parte de actores vinculados a las actividades económicas más dinámicas por avanzar sobre tierras ocupadas por pequeños productores; por otro, surge y se difunden distintas formas de movilización social, de diversas características según los ámbitos locales, que resisten esas presiones. En este último caso, desde el territorio (en tanto “espacio banal”, ámbito de la cotidianeidad y contigüidad) se crean nuevas sinergias que se oponen a las lógicas hegemónicas, buscando conformar un espacio de resistencia social orientado a ganar capacidad de gestión de la vida local (Santos, 2009 [1996] 281-288).

Entonces, interpretamos los crecientes “conflictos territoriales” que se suceden en ámbitos rurales del país y de Latinoamérica, como resultado de fuerzas contradictorias que operan en la producción del territorio; que a su vez son expresión concreta de los respectivos procesos de desarrollo. Por su parte, entendemos por “conflictos territoriales” a las disputas, que se hacen públicas, entre distintos actores de un ámbito local por la apropiación real o simbólica o por el control o gestión de un recurso o de una actividad caracterizada por ser parte esencial para la consecución del modelo de desarrollo dominante en dicho territorio.

Consideramos que al focalizar el análisis en “conflictos territoriales” como los señalados arriba es factible introducirse directamente en la tensión global-local que se genera en el marco de los procesos económicos actuales. Pero fundamentalmente los

conflictos evidencian relaciones de poder porque ponen en juego intereses contradictorios; y, consecuentemente, “sacan a la luz” las razones más ocultas que dan cuenta de estos procesos.

Por todo lo anterior, nuestra intención en este trabajo es investigar y explicar los procesos sociales y territoriales asociados con un conflicto por la tierra que se viene dando desde la década de 1990 en el nordeste de Misiones; siendo nuestro objetivo focalizar en las diferentes expresiones y relaciones de poder que se configuran y aparecen tras las diferentes manifestaciones del conflicto en cuestión.

El estudio de caso está localizado en un área de intersección entre dos departamentos misioneros -General Belgrano y San Pedro- limítrofes con Brasil (Mapa 1). Allí el conflicto consiste en una disputa en la que participan el Estado, empresas y productores, en un contexto de valorización productiva, asociado a una mayor integración de la provincia con la economía global.

A partir del análisis de este caso se mostrará, por un lado, la implementación de un modelo de desarrollo basado en la promoción de un conjunto reducido de actividades productivas, fuertemente orientadas al mercado externo; y por otro, las contradicciones que presenta el proceso de desarrollo provincial y nacional, en tanto reproducen y agudizan la desigualdad social presente en la zona desde etapas previas.

Este trabajo se estructura de la siguiente forma: (i) en la primera parte presentamos los ejes en torno a los cuales se estructura el desarrollo de la provincia y en particular del área de estudio; (ii) en la segunda, nos centramos en el análisis de las principales dinámicas socio-territoriales que contextualizan el conflicto por la tierra; y (iii) en la última, nos ocupamos del análisis de algunos aspectos que se vinculan con el conflicto por la tierra (disputa por la madera; producción tabacalera y avance en la ocupación de la tierra; surgimiento de un modelo de desarrollo alternativo y sus posibilidades), focalizando en las expresiones de poder y contradicciones que se manifiestan en su devenir.

Ejes socioeconómicos determinantes de la conformación territorial provincial y local

Misiones es una de las 23 provincias argentinas que por su historia, su localización (en el extremo noreste del país, limitando con Brasil y Paraguay) y su estructura socioeconómica tiene una inserción marginal en el contexto nacional.

Se trata además de una pequeña provincia, con una alta densidad poblacional e importante participación relativa de población rural³. Asimismo, posee una estructura agraria concentrada⁴. Por su parte, el avance de la forestación a gran escala y la creciente demanda de tierras de la agricultura familiar, configuran un escenario que otorga características inéditas a la problemática de la tenencia de la tierra en las últimas dos décadas.

En el presente, más del 50 % de la superficie implantada en la provincia corresponde a bosques cultivados (forestación) mayormente con especies exóticas de pinos. Entre los restantes cultivos los más importantes son la yerba mate y el tabaco.

Es de resaltar que todas estas actividades compiten con el bosque nativo, que ha estado sujeto a una intensa explotación (extracción de la madera) desde fines del siglo XIX. De todos modos, el 30% de la superficie del territorio provincial permanece aun cubierta con bosques nativos, con distinto grado de alteración⁵, situación que contrasta con lo que sucede en los países vecinos⁶. Las superficies con menor alteración se distribuyen en las sierras centrales de la provincia y en el nordeste.

Desde fines de la década de 1980 se produce una expansión de las áreas bajo algún régimen legal de conservación (áreas naturales protegidas). Esto se da en el marco de una política provincial “conservacionista” cuya justificación refiere a la necesidad de frenar la expansión de la frontera agraria y la disminución de la superficie de selva. Sin embargo, el modo de aplicación que ha tenido sugiere que otros intereses económicos

³ Según el CNPV 2001 (Censo Nacional de Población y Vivienda), Misiones contaba con una población de 965.522 habitantes, distribuida en un territorio de 29.801 Km², lo que da una densidad poblacional alta en relación al país (de 32,3 habitantes por Km²). Del total de población el 70% se concentraba en localidades urbanas de acuerdo a la definición censal (localidades con más de 2000 habitantes). La población rural de Misiones, que constituye el 30% restante, es notoriamente superior a la proporción que se registra a nivel nacional (10% del total).

⁴ De acuerdo al Censo Nacional Agropecuario del 2002, casi el 80% de las explotaciones agropecuarias (EAP's) tenía menos de 50 ha y concentraban una superficie del 24%, mientras que un porcentaje minoritario de EAP's (menos del 1%) tenían más de 1000 ha y concentraban el 44% de la superficie total agropecuaria.

⁵ En su mayor parte se trata de selva medianamente alterada.

⁶ En la provincia de Misiones se encuentra el remanente más importante de selva paranaense, cuya extensión original abarcaba parte de algunos estados del sur de Brasil y del este de Paraguay.

estarían en juego⁷. Entre 1988 y 2004 se pasó de 6 a 68 áreas naturales protegidas en la provincia, mientras que la superficie bajo conservación pasó de casi el 3% al 26%; si a esto se suma el Corredor Verde Misionero ese porcentaje se incrementa a un 37% (Ferrero, 2008: 185)⁸. Todo lo cual tiende a limitar el avance territorial de ciertas actividades productivas, en particular agrícolas y también impone restricciones al tipo de explotación de los bosques.

La forestación con pinos y, en menor medida la explotación forestal de maderas nativas, así como las producciones de yerba mate y tabaco (junto con otros cultivos industriales de menor magnitud, como el té), constituyen la base de rubros industriales de gran importancia económica en la provincia: la foresto-industria y la agroindustria yerbatera y tabacalera. En particular el sector económico que incluye la explotación forestal de maderas nativas y la forestación (comprendiendo también las etapas de procesamiento posterior, ya sea para pasta celulósica o para otros usos) es de gran importancia económica (representa el 60 % del valor agregado de la producción industrial -Freaza, 2006: 119).

Con excepción de la agroindustria yerbatera que se orienta mayormente al mercado interno, la producción de la foresto-industria, la actividad teñera y la tabacalera tienen una fuerte orientación al mercado externo, habiéndose visto dinamizadas con la devaluación del peso argentino de 2001-2002⁹. La devaluación también favoreció al turismo, en creciente expansión y fuertemente promovido por el gobierno provincial.

⁷ Ferrero (2008) identifica una serie de transformaciones en la política del Estado provincial en relación con la conservación. Desde mediados de la década de 1980, en pleno avance de la frontera agrícola en tierras fiscales y a partir de ese momento en tierras privadas, se impone una política que visualiza como “enemigos” de la selva a los agricultores, por lo que se acelera el proceso de creación de áreas protegidas que excluyen la presencia humana. Los conflictos y enfrentamientos en el marco de ese proceso se generaron con los agricultores y no con los emprendimientos forestales. Por ejemplo, en el caso de la Reserva de Biósfera Yabotí, la única actividad productiva que se contempló desarrollar fue la extracción forestal de propietarios ausentistas. Incluso, para muchos propietarios la posibilidad de convertir sus tierras en áreas protegidas los resguardaba de la posibilidad de intrusión, además de obtener ventajas impositivas, por lo que ese fue un camino seguido en varios casos. Desde mediados de los '90, en parte acompañando los cambios teóricos mundiales sobre estrategias de manejo de áreas protegidas, comienzan a discutirse estrategias de conservación que integren a las poblaciones rurales, aunque “estos cambios de perspectiva se hacen notar de forma muy gradual” (p. 196). En general, la idea de la agricultura como principal amenaza para la conservación de los recursos naturales permanece vigente, sobre todo cuando esa actividad viene acompañada de la ocupación de tierras por parte de pequeños productores.

⁸ Este corredor ecológico, una de las herramientas de conservación aplicadas en la actualidad, involucra a 22 municipios de la provincia. Su finalidad es resguardar y asegurar la conectividad de la selva paranaense de Misiones. Se trata de una unidad territorial que encierra áreas protegidas, propiedades dedicadas a diversos usos, colonias agrícolas y comunidades aborígenes. La Ley provincial que le dio origen plantea, entre otras cosas, que el gobierno sólo promocionará actividades económicas que no impliquen el reemplazo de los bosques nativos y afecten la conectividad de las áreas boscosas.

⁹ Las exportaciones provinciales se duplicaron entre principios de la década de 1990 y 2000 y se incrementaron más del 50% entre 2000 y 2007. Más del 60% de las exportaciones corresponde a “pasta

La estructura agraria de Misiones se caracteriza por el predominio de pequeñas y medianas explotaciones agropecuarias (EAP's) y una desigual distribución de la tierra. A pesar de este rasgo histórico, algunos procesos recientes vienen modificando la escena agraria. En este sentido se advierte una disminución de la cantidad de EAP's entre los censos de 1988 y 2002. Pero ese proceso es diferente según las áreas: la disminución es notoriamente mayor en los departamentos ubicados sobre el Paraná, principal zona de expansión de forestación. Y, en cambio, se da un aumento de la cantidad de EAP's en los departamentos del nordeste, que en la actualidad constituyen el área de expansión de la frontera agrícola, asociada al cultivo de tabaco.

Es justamente en el nordeste de la provincia, en particular en los departamentos General Belgrano y San Pedro (en los que se focaliza el estudio de caso de este trabajo) donde la problemática de la tierra adquirió características paradigmáticas. Precisamente, a causa del conflicto desatado en torno a este recurso y a la forma institucional que asumió su "intento" de resolución -a través de una ley de expropiación.

Esos departamentos del nordeste se distinguen por poseer grandes extensiones cubiertas por bosques nativos (que representan cerca de la tercera parte del total provincial). Pero, además, se caracterizan por tres aspectos distintivos: (i) una estructura agraria con una significativa desigualdad en la distribución de la tierra, destacándose la existencia de grandes latifundios -que alcanzan hasta 35.000 has- cubiertos con extensas masas boscosas¹⁰; (ii) los mayores niveles de pobreza de la provincia (alrededor de un 35% de hogares NBI); y, asociado al avance de la frontera agrícola, (iii) tasas altas de crecimiento anual medio de la población (entre 1980 y 2001 fueron del 70% en General Belgrano y del 34% en San Pedro, frente a un 28% de la media provincial).

Las principales actividades económicas de estos departamentos son: (i) explotación del monte nativo; (ii) forestación, de expansión más reciente en el área; (iii) industrialización de madera, en sus primeras etapas (aserrado y laminado); y (iv)

celulosa" y "maderas y muebles", mientras que algo más del 30% a cultivos industriales (yerba, té y tabaco). Fuente: Instituto Provincial de Estadísticas y Censos y Gunther et al. (2008).

¹⁰ Estos grandes latifundios tienen su origen en la distribución de tierras realizada a fines del siglo XIX por la provincia de Corrientes, cuando tenía el dominio del actual territorio misionero. En la medida en que la "colonización" en este sector de la provincia fue mucho más tardío, la concentración de la tierra se mantuvo más que en otras áreas. Al momento en que comienza a gestarse el conflicto por la tierra en el nordeste, se observan las siguientes situaciones, corroboradas al menos para el caso de San Pedro: (i) propietarios que tienen negocios en otras partes del país y que conservan esos latifundios como reserva de capital, sin realizar ninguna explotación o mínimamente a través de intermediarios; (ii) empresarios de capital extra-rural que invirtieron en tierras como capital de reserva o para reforestar, aprovechando las promociones del Estado; (iii) propietarios ausentistas que a través de un administrador "arriendan" parcelas a contratistas de la zona quienes realizan la explotación del bosque nativo y (iv) propietarios asentados en el área que realizan la explotación por su cuenta (Krautstoft, 1991: 55).

cultivos industriales (tabaco y yerba) y cultivos orientados a la subsistencia familiar, con escasa inserción en el mercado. Tanto la forestación (encarada por grandes empresas) como el tabaco (a cargo de pequeños productores familiares) son actividades que vienen avanzando desde la década de 1980, pero que se expandieron más durante las décadas siguientes.

Procesos socioeconómicos desencadenantes de las transformaciones territoriales recientes

La problemática de la tierra en el nordeste de Misiones, debe contextualizarse según las características que asumió: (i) el avance de la frontera agropecuaria conducida por la pequeña agricultura familiar; y, más recientemente, (ii) la expansión de la forestación encarada por grandes empresas.

Ocupación espontánea de tierras y avance de la frontera agrícola: formas de reproducción de la agricultura familiar

La agricultura familiar en Misiones surgió como resultado de una política de Estado orientada a expandir la frontera agrícola a través de un proceso de colonización con inmigrantes europeos a partir de la última década del siglo XIX. Dicha colonización estuvo ligada al desarrollo de cultivos industriales, motor de la economía provincial durante gran parte del siglo XX. Se trata de una forma de colonización planificada que avanzó hasta la década de 1940, tanto a lo largo del valle fluvial del río Paraná por el sur como en parte de las sierras centrales de la provincia. La producción yerbatera cumplió el rol de “cultivo poblador”, a pesar de que con posterioridad fueron incorporándose otros cultivos industriales (Bartolomé, 1975: 247).

El ciclo de la yerba mate se inició en 1908; poco antes de la Segunda Guerra Mundial comenzó el ciclo del tung; hacia 1955 el “boom” tealero y desde la década de 1960 la forestación con coníferas (ibid: 248). En general se trata de actividades que han ido experimentando períodos de “boom” y de estancamiento. En décadas más recientes comenzó a expandirse y tomar relevancia la producción de tabaco, en particular cuando se pasó de los tabacos oscuros a los claros.

En sus ciclos expansivos estas producciones, en particular aquellas de cultivos perennes, permitieron la capitalización de los pequeños productores dando origen al “colono misionero” (Schiavoni et al, 2006: 252). Se trata de un sujeto agrario caracterizado por el uso de mano de obra familiar, pero en condiciones de acumular capital en razón de

una mayor eficiencia productiva (Bartolomé, 1975: 245). Este tipo de productor se distingue además por la tenencia legal de las tierras que produce, ya sea como propietario o como ocupante de tierras fiscales con permiso de ocupación y en vías de regularización.

A partir de la década de 1940, finalizó en la provincia el poblamiento *organizado* a través de la colonización en tierras fiscales y privadas, entonces la frontera agraria comenzó a desplazarse a través de la ocupación *espontánea* de tierras fiscales vacantes (Schiavoni, 1993: 26). Esto último sucedió en una franja de tierras que atravesaba toda la provincia en su sector central, pero que concentraba sus mayores extensiones en los departamentos del nordeste.

La ocupación espontánea de tierras se da asociada a la dinámica de reproducción de la agricultura familiar y se sustenta en la concepción de “ocupar tierras para instalar a los hijos” (Schiavoni, 2005). Existe además una alta movilidad que está vinculada con la pérdida de productividad de las tierras, con la búsqueda de una mejor localización, etc.

La ocupación espontánea de tierras en el nordeste reconoce dos etapas. Una primera, desde la década de 1960 hasta mediados de los 80, se concreta de sur a norte en tierras fiscales. Comienza con una ocupación bastante intensa en el departamento Guaraní en la primera década que se intensifica luego en los otros dos departamentos del nordeste.

El avance de la frontera a partir de 1960 se nutrió de migraciones de productores provenientes de las colonias más antiguas de Misiones (en un contexto de profunda crisis agraria y agotamiento de las tierras) sumándose además la inmigración de agricultores provenientes de los estados vecinos de Brasil, expulsados por la modernización agrícola (Schiavoni, 1995: 47 citando a Reboratti, 1979¹¹). La intensificación de la ocupación desde mediados de los '80, en cambio, aparece estrechamente asociada a la expansión del complejo tabacalero (“boom del *Burley*”). En el caso del departamento de San Pedro, por ejemplo, la superficie cultivada con tabaco se incrementó más del 400% entre 1988 y 2002 (Nardi, 2007: 169).

El segundo período de ocupación espontánea se inicia a mediados de la década de 1980. Cuando las tierras fiscales empezaron a escasear comenzó la ocupación de grandes

¹¹ Reboratti, Carlos (1979) “Migraciones y frontera agraria: Argentina y Brasil en la cuenta del Alto Paraná/Uruguay”. *Desarrollo Económico*, XIX, 74.

propiedades, parte de las cuales permanecían sin un uso productivo¹². Esta modalidad de ocupación se intensifica hacia fines de la década de 1990, con una nueva oleada de productores tabacaleros provenientes del sur de la provincia. Schiavoni (2005) sostiene que muchas de estas nuevas ocupaciones resultan “colonias hijas” de las que se dieron en terrenos fiscales durante las décadas de 1970 y 1980.

En general, la ocupación espontánea es encarada por pequeños productores sin capital que aprovechan la facilidad de acceso a tierras fiscales y privadas para, generalmente, integrarse al complejo tabacalero. Porque para encarar esta actividad sólo necesitan de la tierra y de su trabajo, a diferencia de la producción de yerba mate que requiere de cierto nivel de capitalización previo¹³.

Y es a partir de este proceso que se generaliza en Misiones una categoría de “ocupante”, que designa un tipo de pequeño productor familiar identificado con “el componente de clandestinidad, asociado a condiciones de precariedad de la tenencia de la tierra, al cultivo de anuales, y en general, a situaciones de transitoriedad y pobreza” (Schiavoni, 1993: 36). De todos modos, además de la producción tabacalera, existen muchas familias de ocupantes que se dedican a la producción de alimentos, sea como complemento del tabaco o como actividad principal.

En el caso específico de las propiedades en las que se produjo el conflicto que nos ocupa, existe otro tipo de *ocupación* previo al asociado con el avance de la frontera. Se trata de una *ocupación*, relacionada con la dinámica de la explotación forestal de bosque nativo. En efecto, los obrajes y aserraderos, utilizaban un contingente de mano de obra caracterizado por los altos niveles de precariedad en su contratación. Se trataba de familias que se asentaban, con la autorización de los administradores, en las mismas propiedades. Y allí, además de trabajar en la extracción forestal, en los obrajes y/o en los aserraderos, desarrollaban una producción agrícola en pequeñas parcelas, que servía para complementar los magros salarios que recibían. Sin embargo, en algún momento estas tierras fueron abandonadas por las empresas, sea porque los recursos valiosos se

¹² En el caso de la ocupación espontánea en tierras privadas, en general se buscaba que las mismas reunieran ciertas condiciones. Entre ellas, que no hubiera una ocupación efectiva por parte de ninguna empresa en actividad, que se tratara de “propietarios” ausentistas, o que existieran deudas de impuestos de los propietarios al Estado. Se evaluaba que todos estos aspectos facilitarían al ocupante la regularización posterior de la tenencia (Schiavoni, 2005). La vía para la ocupación seguía características similares al caso de las tierras fiscales: se “hacía la propiedad” a través de la compra de mejoras o de la apertura de rumbos (ibid).

¹³ Estos es así debido a que este cultivo requiere cierta estabilidad en la ocupación de los predios, además del sostenimiento de la plantación hasta su entrada en producción (lo cual recién sucede a partir del 5° año -Schiavoni, 1995: 49).

agotaron, sea porque cayeron en quiebra (como sucedió con varias de ellas a finales de la década de 1980). Entonces, muchas de aquellas familias de trabajadores permanecieron en esas tierras realizando una agricultura de subsistencia.

De acuerdo con el Censo de Ocupantes realizado en 2004 en 10 propiedades del nordeste con problemas de “intrusión”, existían un total de 1.648 familias que ocupaban cerca de 60.000 has.¹⁴. Una tercera parte de esas familias eran productores tabacaleros, de los cuales un número muy reducido estaba capitalizado. En la mayoría de los casos se trataba de agricultores que combinaban la producción para la venta con el autoconsumo. O bien eran peones rurales que practicaban una agricultura de subsistencia con un nivel bajísimo o nulo de capitalización. En general se trata de una población extremadamente pobre, con una gran precariedad en cuanto a las condiciones de vida en lo educativo, habitacional y sanitario (Baranger y Schiavoni, 2005: 6-7).

La problemática de ocupación en tierras privadas persiste y tiende a incrementarse. De acuerdo a un funcionario provincial, se estima que hay alrededor de 150.000 ha en la provincia con conflictos de ocupación en tierras privadas. A lo cual debe agregarse la tenencia de tierras fiscales ocupadas de manera espontánea que, en buena medida, tampoco está resuelta su regularización.

Concluyendo, la agricultura familiar constituye la base de sustentación de una de las principales actividades económicas provinciales (los cultivos industriales). Se trata de un sector social heterogéneo, conformado por explotaciones agrícolas familiares, con distinta situación en relación a: (i) tenencia, (ii) nivel de capitalización y (iii) condiciones de vida. Pero además, al analizar la tendencia actual, surge que estos productores experimentan crecientes dificultades para llevar adelante sus actividades y garantizar su subsistencia. Se observa tanto una descapitalización de los agricultores estabilizados (colonos) como consecuencia de la crisis de la yerba mate, como una profundización de la integración agro-industrial al complejo tabacalero de los productores más pequeños (Schiavoni et al, 2006: 252) con la consiguiente agudización de la dependencia hacia las empresas que este proceso supone. Asimismo subsiste un sector de agricultores o peones rurales que, ante la falta de alternativas laborales, encuentran en la tierra un refugio para la producción de alimentos para el autoconsumo o el mercado en muy pequeña escala.

¹⁴ Este censo fue realizado por la Universidad Nacional de Misiones, con un subsidio otorgado por el Gobierno Provincial.

En definitiva, debemos subrayar que la agricultura familiar protagoniza en Misiones uno de los procesos territoriales más relevantes de las últimas décadas: el avance de la frontera agrícola y la ocupación de tierras privadas.

El avance de la forestación y reactivación de la foresto-industria: concentración fundiaria y económica

La plantación de pinos y eucaliptos a gran escala se inició en la provincia en la década de 1940 y experimentó un crecimiento acelerado a partir de 1960, luego de la instalación de la primera planta de pasta celulósica de la provincia y de un gran número de aserraderos (Kostlin, 2005: 27).

La expansión de la actividad forestal, en el país en general y en particular en Misiones, fue apoyada por el Estado. Desde 1960 se impuso una política de sustitución de importaciones y promoción del sector forestal (Bercovich, 2000: 38). Entre 1977 y 1991 el Estado misionero favoreció esta producción con la vigencia de la Ley 21.695 (de Estímulos Fiscales para la Forestación) a través de la cual se instituyó el crédito fiscal para forestación (Kostlin, 2005: 28).

Pero en la década de 1990 la expansión de la actividad adquirió nuevas características, ya que se gestaron las condiciones para que grandes capitales, generalmente transnacionales, invirtieran en ella. Se trató de una política estatal de promoción asociada a la mayor demanda del mercado internacional (que experimentaba restricciones crecientes para ampliar la explotación maderera en los países desarrollados).

La promoción estatal implicó leyes y políticas dirigidas a subsidiar y dar estabilidad fiscal a las plantaciones así como a las actividades industriales relacionadas¹⁵. La contraparte de este proceso fue un creciente ingreso de capitales, en su mayoría extranjeros.

Debemos señalar que Misiones presenta características ecológicas óptimas para el desarrollo de esta actividad, lo que se evidencia en que la productividad media de los bosques cultivados es elevada. Algunos datos son elocuentes: las plantaciones forestales pasaron de 77.793 ha en 1972 a 216.700 ha en 1992 y a 420.700 ha en 2004. Lo cual

¹⁵ En 1992 se inició el Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales, que reactivó los incentivos para la forestación. En 1995 se puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, acompañado en 1997 por la Ley de Estabilidad Fiscal para esta actividad. En 1999 se dictó la ley 25.080 de Inversiones para Bosques, que preveía subsidios para plantaciones hasta el 2009 (Bercovich, 2000: 44; Kostlin, 2005: 29).

significa un crecimiento que se fue acelerando, en tanto en los primeros 20 años la superficie se multiplicó casi 3 veces (a razón de unas 7.000 ha/año promedio) y luego, en 12 años se multiplicó casi 2 veces (a razón de 13.000 ha/año promedio). Además debemos considerar que la superficie con bosque implantado de Misiones representa el 35% del total del país.

Y asociado a esta expansión de la forestación, se intensificó la concentración de la tierra a favor de grandes empresas nacionales y transnacionales. Este proceso fue notorio en los departamentos ubicados sobre el río Paraná. El caso más llamativo de concentración de tierras es el de la empresa Alto Paraná S.A. (de origen nacional). Sin embargo, esta concentración se profundizó cuando fue vendida, a mediados de la década de 1990, a la forestal Arauco, de capitales chilenos. Ya que compró aproximadamente 30.000 ha en 1996 y en la actualidad dispone de una superficie forestada de 112.000 ha, a las que se suman más de 120.000 ha cubiertas con bosque nativo en su mayor parte (Chifarelli y Descalzi, 2008: 12). Entonces, si tenemos presente que Arauco se encuentra entre las más importantes empresas de América Latina, ésta transferencia comercial da cuenta al mismo tiempo de una mayor concentración de tierras y de capital, además del proceso de extranjerización en la actividad forestal de Misiones.

A lo largo de la década de 1990 y en el marco de una creciente demanda de tierras para la forestación, se plantearon nuevas y tentadoras alternativas para los propietarios de grandes propiedades del nordeste¹⁶, más aún porque se estaba operando una pérdida de rentabilidad de la explotación forestal en monte nativo¹⁷. Sin embargo, había un problema: sus latifundios estaban ocupados por antiguas familias (aquéllas que habían sido la mano de obra de sus obrajes y aserraderos). Si a esta situación le sumamos que estas tierras también estaban siendo ocupadas por el poblamiento proveniente del avance de la frontera agraria, se dibujan claramente el conjunto de dificultades que aquellos “propietarios” experimentaban para poder aprovechar las oportunidades económicas que el nuevo escenario les ofrecía.

En definitiva, si bien diferentes factores intervinieron en el inicio de los conflictos por la tierra en el nordeste de Misiones, consideramos que las nuevas oportunidades

¹⁶ Cabe aclarar que existe un cuestionamiento de los ocupantes y organizaciones de apoyo acerca de la legitimidad de la titularidad de las tierras en cuestión y de las formas en que los actuales propietarios accedieron a ellas.

¹⁷ Para esa época se vivía una profunda crisis económica y la actividad forestal en monte nativo enfrentaba un mercado consumidor constreñido y una baja de precios (Krautstoftl, 1991: 39).

económicas que surgieron en torno a la forestación en los años noventa fueron decisivas para definir una estrategia social, política e institucional tendiente a lograr la liberación de las tierras ocupadas.

El conflicto por la tierra en el nordeste de Misiones

Los procesos antes mencionados configuraron las condiciones que conllevaron a una disputa abierta por la tierra en el área de estudio. A principios de la década de 1990, las familias ocupantes de algunas grandes propiedades privadas del nordeste de Misiones comenzaron a recibir amenazas de desalojo de las tierras¹⁸.

Sin embargo, el conflicto se desata recién cuando surge una resistencia a los intentos de desalojo. Y en esto jugaron un rol fundamental los mediadores sociales: la Pastoral Social de la Diócesis de Iguazú, en un primer momento, y dos ONGs¹⁹, en una instancia posterior. Todos estos actores pusieron a disposición de los ocupantes un recurso fundamental: información. En especial, la referida al marco legal existente bajo el cual ampararse y, de esta forma, institucionalizar la resistencia.

Las exigencias y demandas de los ocupantes se dirigieron desde un principio al Estado provincial quien, ante los reclamos que empezó a recibir, creó en 1994 la División de Tierras Privadas y dictó la Ley 3141, un instrumento a través del cual podía intervenir para regularizar la tenencia, una vez que el propietario accediese a vender “sus” tierras.

A lo largo de la década de 1990, se realizaron una serie de “mesas de negociación” en las que los ocupantes intentaban, con la intermediación del Estado, acordar con los propietarios la venta de las tierras. Estas mesas de negociación permitieron llegar a acuerdos en algunos casos. Así sucedió con las propiedades más pequeñas o con algunos grupos de ocupantes que compraron las tierras negociando directamente con los propietarios. Sin embargo, para las situaciones más conflictivas, estas mesas sólo sirvieron para diluir la resolución del problema²⁰.

¹⁸ Los intentos y presiones para el desalojo incluían denuncias judiciales y penales, presión de la gendarmería y policía en las casas de los ocupantes, detenciones, cortes de caminos de acceso de los ocupantes a sus viviendas o chacras, destrucción de plantaciones, galpones y viviendas.

¹⁹ Se trata de la Asociación Civil de Promoción Humana y Desarrollo Agroecológico Local (APHyDAL) y el Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES).

²⁰ Así relata un ocupante como fue dicho proceso: “nosotros empezamos a presionar y a juntarnos estos grupos de delegados y empezar una mesa de diálogo con el titular registral y el gobierno, y con el ministro de Agro y Producción, y con el Subsecretario de Tierras... Bueno, pasaron como dos o tres años

El conflicto recrudece cuando en el año 2000 adquiere estado público la puesta en remate judicial de una propiedad de 35.000 ha ubicada al sur del departamento General Belgrano (perteneciente a Intercontinental Compañía Maderera)²¹ estableciendo la relocalización de las familias ocupantes en unas 350 ha localizadas en las peores tierras de dicha propiedad.

Al enterarse del remate, los ocupantes hicieron un petitorio al gobierno provincial para que compre la propiedad y resuelva el problema. El Ministerio de Ecología de la provincia, junto con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, intentaron frenar el remate con el fin de crear una Reserva de Biósfera (Schiavoni, 2008). Sin embargo, otros intereses pesaron más en el destino de estas tierras: finalmente el Banco de la Nación Argentina vendió la Intercontinental en el año 2003, en el momento más álgido del conflicto, a un grupo empresario vinculado con la gran empresa forestal Arauco. A partir de ahí, comenzaron los intentos de desalojo en esta propiedad, los que subsisten hasta el presente.

La situación que se generó en torno a este tema, las crecientes presiones para el desalojo, los continuos fracasos en las negociaciones, sumados a una creciente consolidación de la organización de los ocupantes²², dio finalmente lugar al reclamo por la expropiación de las tierras.

En definitiva, el tema tomó relevancia provincial, y ello se refleja en los numerosos eventos públicos (como Plenarios y Foros de la Tierra) que se organizaron convocando a organizaciones de toda la provincia.

En el año 2002, con vistas a lograr la expropiación, comenzaron las medidas de fuerza que se materializaron en la interrupción del tránsito en las rutas principales de la zona (se trata de rutas por donde circula una parte muy importante del tráfico comercial con Brasil).

en esa mesa de diálogo, y un día la empresa mandaba un referente, para la próxima reunión iba otro referente, y siempre los acuerdos a los que nosotros llegábamos en actas firmadas no se cumplían la próxima reunión: porque a veces había acuerdo y ya el propietario estaba diciendo acá negociamos, pero en la próxima reunión que quedaba para poner [la firma] aparecía otro [y ese otro decía] ‘yo no conozco esto, y a mí me convocaron para esta reunión y vine y no estoy dispuesto a negociar’ (WW, 6/9/2008, ruta 17, Dto. de San Pedro, Misiones).

²¹ El remate se produce ante la quiebra de la empresa y la imposibilidad de cancelar un crédito hipotecario que había contraído con el Banco de la Nación Argentina. Cabe aclarar que uno de los destinos que tenían este tipo de grandes propiedades, era la de ser garantía para la obtención de créditos, que eran invertidos en diversos negocios fuera del área (Schiavoni, 2008).

²² En el año 2000 se conforma la Comisión Central de Tierras de Pozo Azul que fue la primera organización de ocupantes y la más numerosa.

En el año 2004, un corte de ruta muy prolongado (duró 35 días) finalmente logró la elevación de un proyecto de ley sobre expropiación. En efecto, este corte concluyó cuando un grupo de diputados del partido opositor al gobierno provincial presentó, en la Cámara de Representantes de la provincia, el proyecto de ley para expropiar las tierras en conflicto y dejar en manos del Estado la regularización de la tenencia y el apoyo al arraigo de la población²³. Fue la Ley 4093, denominada Plan de Arraigo y Colonización, sancionada a fines de dicho año²⁴.

Esta ley está vigente en la actualidad, es decir, continúa su implementación pero precisamente se caracteriza por su notable lentitud. En las dos propiedades más grandes sujetas a expropiación, que concentran la mayor parte de los ocupantes (62% en el año 2004), el conflicto persiste. Esto se debe a que los propietarios no aceptaron la tasación realizada por el Estado, por lo que el proceso se encuentra en juicio. En las otras dos propiedades sujetas a expropiación (de menor superficie), hubo acuerdo entre el gobierno y los propietarios por el precio y allí se está avanzando en la compra y las mensuras de las parcelas que le quedarían a cada familia.

Los propietarios de los grandes latifundios son señalados por el gobierno como los responsables por los retrasos en la resolución del problema, ya que no aceptan la tasación que se fija de su propiedad y prolongan la resolución judicializando la cuestión. Aunque, debemos reconocer, que esta argumentación por parte del gobierno también podría constituir una estrategia para desalentar movilizaciones y reclamos expropiatorios futuros. Una especie de política de “escarmiento” que puede servir para todos aquéllos que están ocupando tierras privadas. Por ello, un funcionario del gobierno sostiene que: la idea es avanzar en la regularización de la tenencia a través de otros mecanismos distintos a los expropiatorios. Es decir, desde los sectores de poder (político y económico) se piensa que establecer la expropiación como el modelo de acción para solucionar los problemas con la tierra alentaría, en cierta medida, la intrusión.

²³ El apoyo al arraigo incluye todo aquello vinculado con la creación de condiciones que garanticen la permanencia de la población en el lugar, como la construcción de escuelas y centros de salud, vías de comunicación, proyectos productivos y de comercialización, etc.

²⁴ Hay que destacar que, sin desconocer la presión ejercida por los ocupantes y organizaciones de apoyo a través de la lucha continuada, esta ley fue sancionada en una coyuntura política particular, en la que el partido gobernante y el partido opositor tenían un fuerte enfrentamiento que se manifestaba en la Legislatura, donde la oposición tenía la mayoría de representantes. Por lo que la sanción de la ley es también una consecuencia de esa disputa política.

Asimismo, desde estos mismos sectores se afirma que la ley 4093 sienta un precedente que si se amplía hacia otras tierras privadas, conduciría a una situación de inseguridad jurídica negativa para el desarrollo provincial, más aún cuando se visualiza un contexto con muchos inversores interesados en adquirir tierras provinciales. Todo esto sin contar con que los políticos y funcionarios entrevistados consideran que la expropiación es una vía “costosa” para el Estado. Evidentemente, la apreciación de que sea “costosa”, o no, es política, no es objetiva y depende del posicionamiento político del Estado en cuestión. Porque si el Estado se identifica con los intereses de los sectores más desprotegidos lo “costoso”, social y económicamente para la provincia y para el país como un todo, es subsidiar o facilitar a las grandes empresas para que sigan con sus procesos de concentración de tierras y de capital a través de la actividad forestal, que expulsa, desplaza y margina a familias enteras de productores y trabajadores rurales.

La sanción de esta Ley y la lentitud en su implementación, planteó un nuevo escenario y una nueva etapa en la disputa por la tierra, que analizaremos en torno a tres temas: (i) el negocio de la madera; (ii) el avance del complejo tabacalero y (iii) la presión de las organizaciones de ocupantes por el desarrollo de una producción alternativa.

La disputa por la madera

Para muchos ocupantes, en particular aquellos que participaron de la lucha y están organizados²⁵, la percepción de que ya “no hay más tierras” o “lugares donde ir”, ha generado un cambio hacia la búsqueda del arraigo, es decir, de establecerse y permanecer en la tierra. En este marco, el monte, aquello que históricamente era un obstáculo a derribar para poder producir, se ha convertido en un recurso que es necesario conservar y usar en el marco de ciertas pautas de manejo²⁶. En este sentido, la lucha por la tierra es también la lucha por la madera que contiene.

²⁵ Un sector de los ocupantes de tierras privadas se encuentra nucleado en cuatro organizaciones de base, tres de las cuales se conformaron con posterioridad a la sanción de la ley: Comisión Central de Tierras de Pozo Azul, Comisión de Campesinos por el Trabajo Agrario, Unión Campesina y Organización Campesinos por la Vida. Se trata de ocupantes que tuvieron una participación activa en la lucha y actualmente en el seguimiento de la ley. Existe un sector de los ocupantes que, si bien padecen el mismo problema, no participan de la lucha para la regularización de la tenencia de la tierra por distintas razones, muchas de carácter personal o individual.

²⁶ En particular los árboles protegen las fuentes de agua y pueden contribuir a evitar procesos de erosión hídrica. La toma de conciencia respecto de la importancia de conservar parte de la chacra con monte proviene de la propia experiencia de agotamiento de suelos o de las fuentes de agua y también de la campaña de asesoramiento que encararon en relación con ese tema las ONGs que trabajan en el área.

La sanción de la Ley y su lentitud de aplicación, generó un vacío legal en el marco del cual se originan situaciones contradictorias como: (i) los propietarios se consideran con derechos sobre los recursos maderables que contienen, porque las tierras le siguen perteneciendo; (ii) los ocupantes reclaman sus derechos posesorios sobre los recursos maderables amparándose en la ley sancionada. Entonces, la madera pasó a constituir hoy el eje de la disputa entre ambas partes.

Por su parte, este vacío legal alienta el negocio ilegal de la madera, un negocio tradicional en la zona, pero que encuentra el contexto propicio para su desarrollo, situación reconocida por los propios funcionarios de gobierno. De acuerdo a las versiones de distintos informantes, las empresas están sacando “todo lo que pueden” de las tierras que quedarían para los ocupantes, lo cual incluye la extracción de maderas prohibidas y en lugares no permitidos.

Esto agudizó el conflicto y generó una situación de descontrol en la que, además, terminan participando muchos de los ocupantes, ya que éstos venden a bajo precio la madera a los propietarios²⁷. Muestra esto, sin duda, las diferencias de poder existente entre los actores que se enfrentan en la disputa por la madera. La madera nativa constituye un recurso valioso en juego, del cual las empresas siguen usufructuando (frecuentemente con la complicidad de las autoridades políticas) a partir de recurrir a mecanismos ilegales y plagados de irregularidades. Muchos ocupantes terminan participando de estos mecanismos por necesidad, la que está determinada por las condiciones marginales de subsistencia en la que viven. De esta manera, los intereses de los ocupantes terminan siendo funcionales a los intereses de los más poderosos.

Otro indicador que da cuenta de las diferencias de poder es el distinto grado de respuesta que reciben empresas u ocupantes cuando reclaman la intervención o el control del organismo competente: el Ministerio de Ecología. Según se nos ha informado, este organismo actúa con gran rapidez cuando se denuncia a un ocupante que extrae madera para refaccionar su vivienda o para realizar un rozado (esto lleva a la confiscación de la madera y de las herramientas de trabajo). Y, sin embargo, no actúa

²⁷ Un informante refiere a esta situación en los siguientes términos: “cuando sale la mensura y la cuestión de no innovar, tanto Puente Alto como Colonizadora salen a voltear todos los árboles. Y hay toda una disputa... ‘no, este es mi árbol, no me lo saque...’ Pero en determinado momento [en la campaña política] el Gobierno [mira para otro lado] y deja que todo el mundo saque madera. Se levantan todos los controles de madera. Viste, los mismos ocupantes empiezan a cortar madera y a vender madera. [...] Y esto bueno, porque es una situación de conflicto indefinida, y la gente dice... ‘bueno, puedo vender la madera y hacerme un dinero...antes de que venga el propietario y me los saque” (DL, integrante de ONG, 11/9/2008, Posadas, Misiones).

con igual rapidez cuando la denuncia de extracción ilegal (por ejemplo de especies prohibidas) la hace un ocupante en contra de la empresa.

Por su parte, los controles tienden a tener una efectividad diferencial dependiendo de quien se trate: mientras los ocupantes son “reprimidos” por sus acciones de supuesta depredación de los recursos, los empresarios tienen vía libre para la explotación de madera nativa legal o ilegal. Además de haber obtenido durante los 90 permisos de desmonte de miles de hectáreas para plantar pinos en otras partes de la provincia.

Es ésta, entonces, una de las grandes contradicciones que se observan en una provincia con una política que se define como conservacionista. Porque aunque en lo formal, en la letra, esta política se dirige a proteger el monte nativo, en su implementación pareciera indicarnos que se torna efectiva sólo cuando se trata de desalojar o detener el avance de pequeños productores.

Por lo señalado, vemos que la extracción de madera se constituye en un recurso en disputa que evidencia, una vez más, la alianza de los sectores de poder político y económico para la defensa de intereses comunes, mientras los sectores sociales marginales no sólo continúan en un estado de indefensión sino que su situación tiende a agravarse.

El complejo tabacalero y el avance de la ocupación

Si bien no puede corroborarse, pareciera haber una correlación directa entre las necesidades de expansión de las empresas tabacaleras y el avance de la ocupación en tierras fiscales y, más recientemente, privadas. Diferentes indicadores nos evidencian que la ocupación termina resultando funcional a la estrategia expansiva de las empresas²⁸.

Por un lado hay que tener en cuenta que las empresas tabacaleras establecen un tipo de agricultura de contrato con los productores a través del cual se proveen de la materia prima para su agroindustria²⁹. Este tipo de vínculo entre la empresa y el productor

²⁸ La superficie sembrada con tabaco pasó de 15.000 ha en la campaña 1990/91 a más de 27.000 ha en la campaña 2007/08, lo que significa una expansión promedio por año de más de 700 ha. Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

²⁹ Los plantadores de tabaco se encuentran insertos en un sistema de transferencia tecnológica determinado por las compañías tabacaleras. En ese sistema los productores reciben instrucciones técnicas y los insumos para la producción. Además, se comprometen con la empresa en la entrega del tabaco y

asegura a éste un ingreso y el acceso a servicios sociales, por lo cual hay muchas familias sin ingresos ni capital, interesadas en ser partícipes de este tipo de vínculo de trabajo. Porque para ello sólo tienen que contar con su fuerza de trabajo y con tierra para cultivar un cultivo anual (cuyos insumos provee la empresa). Y todo indica que esta modalidad productiva ha influido en el avance de la ocupación de tierras privadas que se ha dado en el área tabacalera.

Pero además, corresponde señalar que este avance ha permitido la expansión del área productiva hacia tierras de mejor productividad (respecto a las áreas tabacaleras más antiguas) por tratarse de tierras vírgenes, lo que redundará en mayores volúmenes de producción.

El hecho de que la precariedad en relación con la tenencia de la tierra no haya sido un impedimento para que productores ocupantes de tierras privadas sin permiso se integraran al complejo, es un indicador más de la funcionalidad existente entre ambos procesos (ocupación y expansión del área tabacalera)³⁰. En efecto, un propietario nos ha relatado que ofreció vender sus tierras a una empresa a la cual se hallaban integrados los ocupantes de su propiedad, a lo que la empresa respondió: “para qué vamos a comprar las tierras si así las tenemos gratis” (KP, 11/9/2008, Eldorado, Misiones).

En concreto, si bien no existen datos que permitan cuantificarlo, el proceso de ocupación de las tierras a expropiar sigue avanzando de la mano de productores tabacaleros provenientes de otras partes de la provincia, situación en la que coinciden todos los informantes consultados.

Concluyendo, la relación entre la expansión del complejo tabacalero y la ocupación de tierras, muestra otra contradicción importante del desarrollo provincial que el accionar político parece no prestar atención. Si la actividad tabacalera tiene parte de la responsabilidad por el avance de la ocupación de tierras privadas (además de los problemas de contaminación y pobreza) la solución a este problema pasa por controlar y regular su modalidad productiva³¹. Ello significa, incluso, acelerar los instrumentos y mecanismos dirigidos a su reconversión (como se está haciendo lentamente en algunas

quedan sujetos a ella en la definición de la calidad del producto y, por lo tanto, del precio (Nardi, 2007: 174).

³⁰ De hecho, el censo de ocupantes realizado en 2004, indicaba que el 86% de los productores tabacaleros de las tierras privadas censadas estaban integrados a distintas empresas.

³¹ Más aún teniendo en cuenta que más de la cuarta parte del total de productores tabacaleros de la provincia, están produciendo en condición de ocupantes de tierras privadas, según lo informado por un funcionario de gobierno (KM, 11/9/2009, Posadas, Misiones).

zonas del país y, con mayor ímpetu, en países como Brasil). Pero esto requiere que paralelamente se dé asistencia técnica, productiva y social a los productores y a sus organizaciones, para que ellos puedan también producir un proceso de transformación de su ciclo productivo. Este es el rol que el Estado provincial debe cumplir: velar por el interés general y proteger a las mayorías postergadas en lugar de gestar instrumentos y aplicar las leyes según beneficien o no a los más poderosos.

Desde luego que no desconocemos que la actividad tabacalera aporta más del 15% del total de exportaciones de la provincia y recursos a través del Fondo Especial del Tabaco-FET (de los cuales depende parte del financiamiento con el que cuenta el gobierno provincial)³². Precisamente, es tras el poder que dan estos recursos que se cobijan y conforman alianzas entre las empresas y el sector político, que no sólo dejan de lado los intereses de la mayoría de las familias de productores tabacaleros sino que también comprometen el futuro ambiental y productivo de la provincia en general. Porque debemos reconocer que la producción tabacalera se basa en un tipo de agricultura de contrato claramente perjudicial para la familia productora. A pesar de constituir una actividad en expansión y fuertemente orientada al mercado externo, este complejo en su fase primaria se caracteriza por operar con altos niveles de pobreza y prácticas contaminantes que conllevan problemas de salud y el agotamiento de los suelos, por el uso excesivo de agroquímicos, propios de esta actividad (Baranger, 2007).

Las organizaciones de ocupantes y el modelo de agricultura familiar alternativo

La Ley 4093, como mencionamos en otro apartado, contempla la intervención del Estado para facilitar el arraigo de la población. Por lo que en la instancia actual, el eje de la lucha de los ocupantes organizados pasa a ser el reclamo al Estado por el acceso a recursos que permita lograr este objetivo. De acuerdo con Schiavoni (2006: 259) “con la sanción de esta ley se modifican las relaciones entre el Estado provincial y los sectores agrarios excluidos de la tierra, ahora incorporados a su gestión, sobre todo si sus

³² La actividad tabacalera es la única actividad agropecuaria argentina que sobrevivió al proceso de desregulación económica implementada en 1991 que terminó con todos los entes de regulación que existían y que intervenían en la comercialización interna, resguardando especialmente a pequeños productores de fluctuaciones de precios internacionales, o competencia por importaciones. El FET se financia con el impuesto al cigarrillo (7% del precio de venta al público por cada paquete). Parte de esos fondos se destinan al pago de un sobreprecio a los productores (el 80%) y el resto financia planes de inversión para el sector. Los fondos del FET son administrados por la provincia.

representantes toman la decisión política de cumplir los compromisos”. Justamente esto es lo que no está sucediendo, o sucede a medias.

Una de las cuestiones a destacar es que las organizaciones de ocupantes orientan sus demandas y sus acciones hacia la construcción de proyectos productivos y comerciales alternativos a las actividades agrícolas tradicionales de la provincia (como los cultivos industriales, el tabaco en particular). Es decir, buscan implementar un modelo incluyente de las familias rurales que, al mismo tiempo, permita un funcionamiento autónomo de las grandes empresas. En este sentido, insertarse en actividades controladas por las agroindustrias no es una alternativa deseable. Si bien muchos ocupantes que forman parte de las organizaciones siguen produciendo tabaco, la expectativa de “salirse de ese modelo” está presente. El problema es cómo crear las condiciones para que esa posibilidad sea viable. Esta cuestión abre otro eje de disputa con el Estado, las ONGs y entre las propias organizaciones de ocupantes.

Hay que destacar que esta percepción sobre la necesidad de un proyecto alternativo se encuadra en un proceso más amplio de conformación de una “trama institucional de desarrollo rural” (Manzanal et al 2006) en la provincia, que desde la década de 1990, focaliza su intervención en las familias rurales pobres o con dificultades económicas de diversa índole³³. Según Schiavoni et al. (2006: 253) el aparato provincial estuvo desvinculado de las primeras intervenciones en desarrollo rural del estado nacional. Pero más recientemente, se fueron incorporando las problemáticas de la agricultura familiar en la administración pública de la provincia, por ejemplo a partir de la creación de la Dirección Provincial de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas, dependiente del Ministerio del Agro y la Producción.

El nordeste de Misiones ha sido un área de intervención de programas estatales y ONGs³⁴. En particular en sectores más pobres o menos capitalizados, este accionar buscó la construcción de un modelo alternativo de producción y comercialización. Sin embargo, esta intervención tendió a focalizarse en los sectores que no estaban incluidos

³³ Entendemos como “trama institucional del desarrollo rural” al conjunto de organizaciones y sus vinculaciones, que se conforman y establecen en torno a la intervención para la mejora de las condiciones de producción y de vida de pequeños productores y pobres rurales. La conformación de una trama institucional de desarrollo rural se inicia en la década de 1990 en el marco de políticas de ajuste, exclusión social y desaparición del Estado de muchas de sus esferas de intervención. Sin embargo es en ese contexto que se crean programas nacionales destinados a los sectores empobrecidos del ámbito rural, que a través de la articulación con ONGs, buscaban realizar una transformación productiva y mejorar sus ingresos. En este marco comienza a desarrollarse un proceso organizativo de base. Todo lo anterior puede verificarse en otros contextos regionales (Ver Manzanal et al 2006).

³⁴ Sobre este tema puede consultarse Manzanal et al 2006 y Nardi, 2007.

en el conflicto por la tierra. Es decir, sectores que podían estar en situación de tenencia precaria pero en tierras fiscales (lo cual en parte respondía a que los programas de financiamiento no contemplaban situaciones irregulares de tenencia de la tierra como la que caracterizaba a los ocupantes de tierras privadas). Por lo cual, la posibilidad de incorporar a los ocupantes de tierras privadas se abrió recién con la sanción de la Ley, aunque con muchas dificultades. Porque, en general, los recursos que logran conseguir los ocupantes son pocos y generalmente de montos pequeños. Y estas dificultades fueron aumentando en tanto varias organizaciones comenzaron a desvincularse de las ONGs con las que habían avanzado en la lucha por la tierra³⁵.

Además, la demanda de estos ocupantes por los recursos del Estado tiene lugar en un contexto de transformación de la institucionalidad pública en relación con las políticas de desarrollo rural dirigidas al sector de agricultura familiar³⁶. Ello significa la creación de nuevos espacios de interlocución, nuevos referentes, nuevas propuestas y programas, que generan más confusión y conflictos entre la propias organizaciones que soluciones concretas para los productores. Entonces, la disputa por los recursos del Estado en ese marco de transformación tiende a generar divisiones dentro del movimiento de ocupantes, lo que los debilita en su lucha (Arzeno y Ponce, en prensa).

Como vemos, lo que aquí se plantea se vincula, también, con otra gran contradicción en el desarrollo misionero, en última instancia alineada con la que se verifica a nivel nacional. Sucede que las propuestas, proyectos y programas dirigidos al sector de la agricultura familiar se dan en el marco de una política nacional y provincial que apuesta a sectores y actividades económicas de otro tipo (supuestamente competitivas y dinámicas, de capital concentrado, de gran magnitud y de inserción comercial internacional). Se trata de las actividades (como el tabaco y la forestación) que terminan generando problemas como los que se analizaron en este trabajo. Como afirma

³⁵ En la medida en que las organizaciones de base se fueron consolidando, se generaron disputas entre los integrantes de las ONGs y los dirigentes de las organizaciones en torno al manejo de los recursos. En general, el papel de estos mediadores empieza a ser cuestionado en lo referente a la administración y control de los recursos y algunas organizaciones prefieren seguir un camino más autónomo en esa materia.

³⁶ Desde mediados de la década de 2000 se generaron ciertos cambios en las políticas públicas de desarrollo rural. Fundamentalmente surgieron nuevos programas y cambió la operatoria hacia enfoques de carácter "socio-territorial", buscando involucrar más en la gestión a las organizaciones de productores y tanto a ministerios de nivel nacional como provincial y a los municipios (lo que resultó bastante difícil de llevar a la práctica en muchos casos). Asimismo, en 2008 se creó a nivel nacional la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, que recientemente pasó a convertirse en Secretaría, dentro del nuevo Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (antes Secretaría). Algo similar sucedió en el nivel provincial con la creación a fines de 2008 de una delegación en Misiones dependiente de la actual Secretaría Nacional de Agricultura Familiar recién mencionada.

Nardi (en prensa) en relación al modelo de desarrollo hegemónico: “este tipo de desarrollo es mayormente apoyado por el gobierno provincial y por algunos sectores del gobierno nacional, para beneplácito de ciertos actores que se ven beneficiados por un mercado ‘libre’, como por ejemplo la foresto industria, o bien, firmas internacionales como las tabacaleras. El crecimiento y expansión del sector forestal en la provincia se observa como necesario en la creación de puestos de trabajo (asalarización de la población rural y urbana) y se enmarca dentro de una concepción del desarrollo ‘sin productores’ y/o ‘sin agricultura’”.

Si bien, probablemente, no pueda pensarse en el corto plazo en un desarrollo agrario sin agronegocios, muchos referentes sugieren que debería comenzarse a implementar instrumentos que limiten su continuada y descontrolada expansión. Porque de lo contrario las políticas de desarrollo rural terminan tan sólo “rescatando” a los sectores que resultan subordinados o excluidos por los efectos que generan las líneas centrales del desarrollo nacional o provincial.

Sin embargo, en este contexto descrito, donde las alianzas de poder entre las agroindustrias, las grandes empresas y el Estado resulta una realidad innegable, nos preguntamos: ¿es posible generar otras alternativas?, ¿es factible gestar oportunidades genuinas para la población que históricamente ha estado excluida de los beneficios que otorga ser parte del poder económico y político dominante?. Si recurrimos al devenir histórico posiblemente la respuesta sea negativa y nos obligue a replantearnos no sólo la idea de “desarrollo” sino fundamentalmente la necesaria construcción de poder ante cualquier opción de transformación social.

Reflexiones finales

En el marco del modelo económico que se impone desde la década de 1990, la inserción en mercados dinámicos (globales) es presentada como “panacea” del desarrollo. En este sentido, hay territorios “que ganan” (los que se integran al mercado global) y territorios “que pierden” (los que quedan marginalizados).

Sin embargo si profundizamos, más allá del análisis de datos estadísticos agregados (como el producto bruto, evolución de las exportaciones, etc.) referidos a la *performance* económica de los territorios, observamos profundas contradicciones en el devenir de los procesos económicos locales y provinciales. Frecuentemente, las mismas

se expresan a través de distintas formas de resistencia social que descubren, justamente, la inadecuación entre esas mejoras económicas y la mejora concreta en el bienestar de la mayoría de la población. En definitiva el “supuesto desarrollo” sólo es para unos pocos.

Esto queda evidenciado a través de estudios con una visión más integral y cualitativa, como el análisis de caso que fue presentado en este trabajo. Las actividades económicas consideradas “motor del desarrollo” de la provincia de Misiones son, fundamentalmente, las vinculadas con el mercado externo, las que atraen inversiones extranjeras. Sin embargo, hemos observado que las mismas generan o facilitan procesos que acentúan las desigualdades existentes.

En particular, constatamos que la política socioeconómica de la provincia presenta muchas incoherencias en relación al conflicto por la tierra estudiado y a sus consecuencias socio-territoriales. Y esto está instalado a través del tiempo -décadas- y de los distintos gobiernos. Esto es así en la medida que:

- a) La foresto-industria, promocionada como “motor del desarrollo” misionero, avanza territorialmente, en ocasiones a costa del monte nativo, presionando sobre los sectores más vulnerables (como los pequeños productores) que directa o indirectamente se ven compelidos a abandonar sus predios.
- b) La conservación del monte nativo, que forma parte de la política de estado, tiende a limitar territorialmente el avance de ciertas actividades económicas o a modificar las reglas de juego en términos de manejo y explotación de los recursos. Sin embargo, las restricciones pesan más sobre los pequeños productores, que sobre las grandes empresas forestadoras o madereras, vinculadas a la foresto-industria.
- c) La actividad tabacalera, uno de los puntales de la economía provincial, entra en total contradicción con: (i) la política conservacionista (porque es altamente contaminante); (ii) la política tendiente a regularizar la tenencia de la tierra en la provincia (porque está directamente vinculada con la ocupación de tierras); y (iii) la agricultura familiar, porque más de 16.000 familias dependen de esa actividad, que opera a través de mecanismos que sólo crean dependencia y reproducen la pobreza.

Un contexto de creciente vinculación con el mercado global en territorios donde existen profundas desigualdades sociales conduce a procesos territoriales, económicos y

sociales que tienden a agudizar las desigualdades y no a revertirlas. Por ello consideramos que los territorios “que más pierden” son, justamente, aquéllos que se integran al mercado global desde una situación previa de aguda desigualdad social. En estas condiciones la desigualdad se acrecienta. Ya que:

- a) La integración comercial en el mercado global tiene un conjunto de dificultades y restricciones que, en general, sólo es una oportunidad para los sectores productivos, nacionales o internacionales que alcanzan o tienen ventajas competitivas. Competir en el mercado mundial requiere de un capital social, cultural y económico, en definitiva, de un poder al que no tiene acceso el conjunto de la población local.
- b) Las actividades dinámicas y globales, por sus propias características, son monopolizadas por las grandes empresas, y cuando se difunden en territorios con fuertes desigualdades, terminan compitiendo por los recursos disponibles (como la tierra y el agua) con las actividades tradicionales. Y como se trata de una competencia muy desigual terminan perjudicándose los sectores más débiles.
- c) En los territorios con actividades tradicionales basadas en la agricultura familiar el costo social es muy alto porque se agudizan las dificultades para generar un proceso de desarrollo diferente, autónomo e independiente de los designios del mercado global. Ya que, aún en los casos en que se gesten resistencias (como las que se suceden en el nordeste de Misiones), las familias productoras y sus organizaciones deben enfrentarse con intereses económicos muy poderosos y una estructura de poder local mucho más permeable a esos intereses que a los de los “excluidos”.

Concluyendo, hemos mostrado un conjunto de evidencias respecto a que: (i) el desarrollo que se postula es sólo un discurso a partir del cual se busca legitimar las acciones tendientes a garantizar la reproducción de un modelo económico cuyos beneficios quedan en sectores reducidos de la población del país y del mundo; (ii) se trata de un discurso que oculta los poderosos intereses económicos nacionales e internacionales que están por detrás de dicha propuesta.

Todo lo cual nos permite inferir que tanto el Estado nacional como el provincial actúan, gestionan y legislan avalando los intereses que concentran el poder hegemónico. Y,

aunque promuevan una política social y ambiental, los hechos demuestran que ésta es sólo aparente y que más que proteger a los sectores sociales mayoritarios y a las áreas en riesgo ecológico, sólo buscan contener y controlar el conflicto potencial, postergando la solución de la problemática hacia las futuras generaciones de argentinos.

Bibliografía

ARZENO, Mariana y PONCE, Mariana (en prensa) “El conflicto sin fin. Negociaciones y disputas en torno a la aplicación del Plan de Arraigo y Colonización en tierras privadas del nordeste de Misiones”. Manzanal, M. y Villarreal, F. (comp.) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en el norte argentino*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

BARANGER, Denis y SCHIAVONI, Gabriela (2005), “Censo de ocupantes de tierras 2004”. *Estudios Regionales*, 28, p. 1-80.

BARANGER, Denis, Coord. (2007) *Tabaco y Agrotóxicos. Un estudio sobre productores de Misiones*. Edit. Universitaria, Universidad Nacional de Misiones, Posadas.

BARTOLOMÉ, Leopoldo (1975) “Colonos, plantadores y agroindustrias. La explotación agrícola familiar en el sudeste de Misiones”. *Desarrollo Económico*, 58 (15), p. 239-264.

BERCOVICH, Néstor (2000) *Evolución y situación actual del complejo forestal en Argentina*. Informe Proyecto CEPAL/CIID: Reestructuración industrial, innovación y competitividad internacional en América Latina, Fase II, Santiago de Chile.

CHIFARELLI, Diego y E. DESCALZI (2008) “Transformaciones en la tenencia y ocupación de la tierra en la zona noroeste de la provincia de Misiones y sus consecuencias sobre los pequeños productores”. INTA, Estación Experimental Montecarlo, Misiones. Directorio de información: Desarrollo Rural. Disponible en:

http://www.inta.gov.ar/montecarlo/INFO/indices/tematica/dir_desarrollo.htm

(consultado el 15/1/2010)

FERRERO, Brian (2008) “Más allá del dualismo naturaleza-sociedad: poblaciones locales y áreas protegidas en Misiones”. En: Bartolomé, L. y Schiavoni, G. (comp.) *Desarrollo y estudios rurales en Misiones*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS, p. 177-202.

FREAZA, Miguel A. (2006) “La economía de Misiones. Período 2001-2005”. *Plan Fénix. Propuestas para el desarrollo con equidad. Economías regionales*. VII Encuentro Nacional de Economías Regionales y IV Encuentro del nodo Región Centro de Economías Regionales. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral y Universidad de Buenos Aires, p. 115-131.

GUNTHER, Darío, CORREA DE TEMCHUK, M. y LYSIAK, E. (2008) “Zonas Agro Económicas Homogéneas, Misiones”. *Estudios socioeconómicos de la sustentabilidad de los sistemas de producción y recursos naturales*, 5, INTA, Buenos Aires.

KOSTLIN, Laura (2005) *Voces y silencios en la lucha por la tierra en Misiones*, Tesis de Grado. Universidad Nacional de Misiones, Departamento de Antropología Social, Posadas.

KRAUTSTOFL, Elena (1991) *Condiciones de trabajo y calidad de vida de los peones forestales de bosque nativo de Misiones*. Tesis de Grado. Universidad Nacional de Misiones, Departamento de Antropología Social, Posadas.

MANZANAL, Mabel et al (2006) "Territorio e instituciones en el desarrollo rural del norte argentino". Manzanal, M., Neiman, G. y Lattuada, M. *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS, p. 211-250.

MANZANAL, Mabel (en prensa) "Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina". Manzanal, M. y Villarreal, F. (comp.) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en el norte argentino*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

McMICHAEL, Philip (1996) "Globalization: Myth and Realities". *Rural Sociology*, 61 (1), p. 25-55.

NARDI, María Andrea (2007) "Desarrollo rural y tramas institucionales. La construcción de un modelo alternativo en San Pedro, Misiones". Manzanal, Arzeno y Nussbaumer (comp.) *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, Buenos Aires: Ediciones CICCUS, p. 167-195.

NARDI, María Andrea (en prensa) "Dinámicas territoriales en torno al desarrollo rural en Misiones". Manzanal, M. y Villarreal, F. (comp.) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en el norte argentino*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

SANTOS, Milton (2009[1996]) *A Natureza do Espaço*. San Pablo: EDUSP.

SCHIAVONI, Gabriela (1993) "Agricultura familiar y diferenciación social en la frontera de Misiones". *Ruralia*, 4, p. 25-44.

SCHIAVONI, Gabriela (1995) "Gestión doméstica y capitalización de pequeñas explotaciones: los productores de la frontera agraria de Misiones (Argentina)". Hugo Trincheró (comp.) *Producción doméstica y capital. Estudios desde la antropología económica*. Buenos Aires: Editorial Biblos, p. 45-62.

SCHIAVONI, Gabriela (2005) "La construcción de los 'sin tierra' en Misiones, Argentina". *Revista Theomai*, 12. Publicación electrónica: <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO12/artschiavoni12.htm>

SCHIAVONI, G., PERUCCA, C., SCHVORER, E. y OTERO CORREA, N. (2006) "Desarrollo rural alternativo: las relaciones entre el estado, las ONGs y los productores en la provincia de Misiones (Argentina)". En Manzanal, M., Neiman, G. y Lattuada, M. *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS, p. 251-267.

SCHIAVONI, Gabriela (2008), "Madereros y agricultores. La constitución de un mercado de tierras en el nordeste de Misiones". Gabriela Schiavoni (comp.) *Campesinos y agricultores familiares. La cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS, p. 149-169.

Fuentes consultadas:

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2001

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo Nacional Agropecuario 2002, Resultados Generales.

Instituto Provincial de Estadísticas y Censos. Exportación provincial por ramas, 2000, 2004, 2007.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Estadísticas sobre Tabaco: superficies sembradas, cosechadas, producción y rendimiento, 1990-2008.