

# FRONTERA AGROPECUARIA Y TERRITORIO EN EL NORESTE DE ARGENTINA: SU AVANCE Y ORDENAMIENTO EN LA PROVINCIA DE FORMOSA

Agricultural Frontier and Territory in Northern Argentina: their Advance and Planning in the Province of Formosa

Valeria IÑIGO CARRERA\*

**Resumen:** Este artículo aborda el vínculo entre el avance de la frontera agropecuaria y la presión sobre el territorio continente de suelos con potencial agropecuario en la provincia de Formosa (noreste de Argentina) y la lucha por el territorio protagonizada por los pueblos indígenas. Reseñamos, primeramente, las características del agro formoseño, con especial énfasis en la porción oriental de la provincia. Luego, analizamos el Programa de Ordenamiento Territorial de los Ambientes Rurales de la provincia de Formosa en sus conceptos fundamentales. Avanzamos, por último, sobre los términos de la inclusión de los pueblos indígenas en este programa y las implicancias de su aplicación en relación con sus territorios.

**Palabras clave:** Frontera agropecuaria, Ordenamiento territorial, Pueblos indígenas, Argentina.

**Abstract:** This article approaches the relation between the advance of the agricultural frontier and the pressure on the territory with agricultural potential in the province of Formosa (northeastern Argentina) and the struggle for territory carried out by indigenous people. We first describe the characteristics of the agro in Formosa, with special emphasis on the eastern portion of the province. Then, we analyze the Program of Territorial Planning of the Rural Environments of the province

## Introducción

La frontera agraria se encuentra en pleno proceso de expansión en el extremo norte de Argentina. Este proceso se caracteriza, por un lado, por el ingreso y la expansión de capitales aplicados a la producción agropecuaria en gran escala, promovidos por la implementación de políticas públicas de manejo de los recursos naturales, entre ellos, el suelo y los bosques nativos. Aquel proceso se caracteriza, por otro lado, por presentar como contracara la expulsión de fuerza de trabajo de dicha producción, la emigración de la población rural, la pérdida de superficie y degradación de bosques nativos y las amenazas de desalojo de indígenas y campesinos.

En el presente artículo nos proponemos abordar el vínculo entre el intenso avance de la frontera

\* Doctora en Ciencias Antropológicas. Investigadora Adjunta del CONICET en el Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (IIDyPCa), CONICET/UNRN. Email [valsic@yahoo.com](mailto:valsic@yahoo.com)

of Formosa in its fundamental concepts. Finally, we turn to the terms of the inclusion of indigenous people in this program and the implications of its application in relation to their territories.

**Keywords:** Agricultural Frontier, Territorial Planning, Indigenous People, Argentina.

agropecuaria y la fuerte presión sobre el territorio continente de suelos con potencial agropecuario en la provincia de Formosa (noreste de Argentina), por una parte, y la lucha por el territorio protagonizada por los pueblos indígenas en el escenario político, por otra. Para ello, comenzamos por reseñar las características asumidas por el agro formoseño, desde los inicios del curso histórico concreto que siguió el proceso de acumulación de capital hasta el proceso de concentración y centralización del capital agrario propio de la década de 1990, con especial énfasis en la porción oriental de la provincia. Luego, analizamos el Programa de Ordenamiento Territorial de los Ambientes Rurales de la provincia de Formosa en sus conceptos fundamentales. Avanzamos, por último, sobre los términos de la inclusión de los pueblos indígenas en el mencionado programa y las implicancias de su aplicación en relación con sus territorios.

### Frontera agropecuaria: hacia la concentración y centralización del capital

Durante el curso histórico concreto que siguió el proceso de acumulación de capital, las tierras que se extienden al sur del río Pilcomayo (límite fronterizo allí entre Argentina y la República del Paraguay) y sobre la margen derecha del río Paraguay -es decir, aquéllas

que se corresponden con el noreste de la provincia de Formosa (Argentina) o, en términos regionales, con la porción oriental del Chaco central- fueron objeto del desarrollo de distintos sistemas productivos. Fueron la explotación forestal, la ganadería extensiva y la agricultura de secano las actividades que asumieron un mayor desarrollo. Los obreros madereros, explotaciones ganaderas y plantaciones algodonerías tenían por condición de posibilidad no sólo la apropiación privada individual de la tierra y los recursos en ella contenidos, sino también la disponibilidad de mano de obra indígena y su transformación en trabajadores productivos para el capital. Si bien se trataba de la imposición del modo capitalista como la forma social general del proceso de producción, transformando toda forma social anterior a él en otra concreta suya, que operó de ahí en más para la valorización del capital, las tierras en cuestión fueron consideradas, en el inicio de aquel curso histórico, marginales. Por cierto, en el período comprendido entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX, los establecimientos madereros se caracterizaban por su baja inversión tecnológica y productividad, con lo que la participación formoseña en la totalidad de la producción nacional de tanino fue de escasa importancia (SLUTZKY, 1975). Por su parte, la actividad ganadera tuvo las características de un uso extensivo del suelo conformado en grandes propiedades territoriales, un escaso nivel tecnológico de las explotaciones y una rusticidad del ganado; se trataba entonces de una ganadería rudimentaria y apéndice de la producción nacional (BRODHERSON y SLUTZKY, 1975). Por último, la agricultura había tenido poca significación en la totalidad del panorama productivo formoseño hasta la década de 1930, cuando se abrió paso el desarrollo de la producción centrada en el algodón, cultivo que se convertiría en la principal actividad de la provincia hasta el presente.

Hacia fines del siglo XIX y principios del XX asistimos, asimismo, a la distribución privada inicial de la tierra pública; una que se mantendrá, en esencia, hasta el presente, habiendo definido, en gran medida, las particularidades del curso del desarrollo agrario. Sobre la base de la sanción de una serie de leyes se produjo la concentración de enormes extensiones de tierra en manos de pocos propietarios. Antes de terminar el siglo XIX, una superficie de unas 1.810.000 ha del Territorio Nacional de Formosa<sup>1</sup> se adjudicó bajo la forma de treinta concesiones, cada una de las cuales -ubicadas, en gran parte, sobre la margen derecha del río Paraguay entre los ríos Pilcomayo y Bermejo y dedicadas sobre todo a la ganadería extensiva- reunía, en promedio, unas 60.000 ha (SLUTZKY, 1975). Fue, por el contrario, una multiplicidad de pequeños productores familiares la que emprendió la producción agrícola centrada en el cultivo del algodón.

<sup>1</sup> Formosa tomó la forma institucional de Territorio Nacional en 1884. Posteriormente, en el año 1955, adquirirá el carácter de provincia.

La otra característica asumida, según Beck (2007), por la distribución inicial de la tierra pública que logró perdurar en el tiempo fue la condición de simples ocupantes o intrusos y de arrendatarios fiscales de la mayoría de los productores. Su alto número aún persistía cuando se sancionó en 1960 la Ley N° 113 de Tierras y Colonización cuyo objeto era regularizar la situación de tenencia precaria de la tierra dominante en la provincia. En un primer momento, el traspaso de tierras fiscales produjo que éstas quedaran en manos de medianos y grandes ganaderos locales. Recién a mediados de los ochenta se incorpora al proceso de regularización a las explotaciones con menos de 100 ha -aunque continuaron representando un porcentaje mínimo de las tierras adjudicadas- y, con la sanción de la Ley Integral del Aborigen N° 426, a las comunidades indígenas.<sup>2</sup>

El período que se abrió en el decenio de 1990 todavía da cuenta de una marcada bipolaridad: por un lado, se ponía en marcha un plan de reordenamiento parcelario en el extremo oeste de la provincia, caracterizado por la persistencia de numerosas explotaciones sin límites definidos; por otro, se entregaba, a muy bajo precio, considerables extensiones de suelo a los capitales individuales más concentrados. Entre 1990 y 2003 fueron transferidas al dominio privado más de 340.000 ha, beneficiando a más de 4.000 productores con una superficie promedio de 83 ha (BECK, 2007). Para 2002, el 87% de las explotaciones se encontraba en propiedad, el 4% en arrendamiento y el 7% en ocupación con permiso o de hecho.<sup>3</sup> La diferenciación creciente entre los agentes de la producción agraria durante los años noventa se expresa, asimismo, en el régimen de tenencia de la tierra según la escala de extensión: mientras un total de 32.187 ha abarcadas por las explotaciones agropecuarias de hasta 25 ha se encontraba en un 74,5% en propiedad, en un 2,9% en arrendamiento y en un 16,5% en ocupación con permiso y de hecho, las 1.460.561 ha abarcadas por las explotaciones agropecuarias de más de 5.000 ha se encontraban en un 81% en propiedad, en un 7,7% en arrendamiento y en un 3,1% en ocupación con permiso y de hecho. La mayor participación de estas últimas en la superficie bajo arrendamiento no hace sino evidenciar el proceso de redistribución de la tierra en favor de grandes unidades de explotación (SLUTZKY, 2008).

Este régimen de tenencia de la tierra se corresponde con el escenario -mencionado en la Introducción- de captación de altas inversiones de capital para la producción agropecuaria de carácter intensivo o, lo que es lo mismo, para la promoción del capital más concentrado fundado sobre la reversión de plusvalía

<sup>2</sup> Entre 1984 y 1991 se entregó una superficie de 290.723 ha a ochenta y tres comunidades.

<sup>3</sup> A diferencia de lo señalado para el extremo oeste provincial donde, aún en 2005, se iniciaba el Plan de Colonización y Ordenamiento Catastral y Parcelario de la Tierra Pública, el proceso de traspaso de la tierra al dominio privado se encuentra prácticamente concluido en el este de la provincia.

a nuevo capital. Sobre esta captación o promoción se ha fundado la expansión agrícola en la provincia de Formosa: de unas 240.447 ha de superficie cultivada en 1992 se pasó a 248.092 ha en 2002 y a 463.282 ha en 2010 (ADÁMOLI *ET AL.*, 2011).

Ahora bien, a diferencia de lo sucedido en otras provincias del Chaco argentino (Salta, Chaco, Santiago del Estero), donde el motor de la acumulación de capital en los últimos años ha sido la soja, el avance de este cultivo sobre la superficie agrícola disponible -y, de manera específica, sobre zonas típicamente algodonerías-, si bien de una tendencia manifiestamente creciente en los últimos años, no ha sido en Formosa tan dramático.<sup>4</sup> Señalan Sapkus (2009) y Sutzky (2011) que adquiere, allí, más importancia la reconversión de la estructura productiva en función del desarrollo de una ganadería modernizada basada en pasturas cultivadas, protagonizada por aquellas explotaciones que cuentan con alta inversión de capital.

Esta promoción del capital agrario concentrado a la que asistimos desde la década de 1990 resulta, por otro lado, en que la supervivencia de la pequeña explotación se encontrara, más que nunca, en jaque. En 2002, las pequeñas parcelas de hasta 25 ha representaban cerca del 36% del número total de explotaciones agropecuarias con límites definidos, aunque solamente ocuparan el 0,6% de la superficie total de la provincia. A su vez, las grandes propiedades de más de 5.000 ha constituían el 1,5% de las explotaciones, pero participaban con el 28,2% de la superficie total. Lo que estas cifras muestran, respecto de 1988, es una disminución de la cantidad de explotaciones concentrada en las unidades con menor superficie y un aumento del tamaño promedio de las mismas, dando cuenta de una diferenciación creciente entre los agentes de la producción agraria.<sup>5</sup> La evolución seguida por el tamaño de los capitales individuales y por la cantidad de capitales individuales puestos en producción no es sino la manifestación inmediata del proceso de concentración y centralización propio de la organización capitalista de la producción social.

<sup>4</sup> Históricamente sujeta a violentas fluctuaciones -es decir, momentos de fuerte expansión intercalados con otros de igualmente fuerte contracción-, la superficie implantada con algodón más que triplicaba, en la campaña 2010-2011, aquella implantada con soja: según las estimaciones agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, mientras la primera ascendía a 20.000 ha, la segunda contabilizaba 6.100 ha. Es así como la superficie agrícola total, a pesar de ser altamente diversificada (frutales, hortalizas, pasturas, arroz, sorgo, maíz), se encuentra directamente vinculada con la superficie algodonería (ADÁMOLI *ET AL.*, 2011).

<sup>5</sup> Los datos aquí brindados han sido provistos por los censos nacionales agropecuarios de 1988 y 2002. El censo realizado en 2008 no logró el mismo grado de cobertura de la superficie agraria que el de 2002: en la provincia de Formosa, la superficie censada es inferior al 95% de la censada en 2002 (para las explotaciones agropecuarias con límites definidos solo alcanza al 86%). Con esto, sus resultados no son susceptibles de ser comparados con los arrojados por los dos censos anteriores (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, 2009).

No llama la atención entonces que, en el marco de este proceso, el incremento de la infraestructura vial, de manejo de los recursos hídricos, energética y urbana aparezca como una problemática central con vistas a alcanzar el “desarrollo económico de la provincia”. Así lo dice el Plan Estratégico denominado Formosa 2015, en el que el Ejecutivo provincial ha contemplado que el 75% de la inversión pública se traduzca en obras de infraestructura económica o productiva (caminos, transporte, energía eléctrica, recursos hídricos) y el 25% restante a infraestructura social (educación, salud, vivienda, agua potable, saneamiento). Históricamente pobre en materia de concreción de obras básicas de infraestructura, no es nuevo el planteo de la necesidad de su modernización con el objeto de generar condiciones propicias para la inversión de capital. No obstante, adquiere un renovado dinamismo a partir de los noventa, con la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR), la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN).<sup>6</sup>

Así, de la inserción de la provincia en estos procesos de integración regional y de su participación en los instrumentos del desarrollo de las economías nacionales y/o regionales que los componen emergen una serie de proyectos tales como la pavimentación de rutas nacionales, la rehabilitación de ferrovías, la ampliación de la infraestructura y capacidad de centros de control fronterizo, la construcción de nuevas interconexiones energéticas y del gasoducto del noreste argentino. Más allá de su dimensión, del carácter de su financiamiento y del locus específico de su implementación, los objetivos de estas múltiples expresiones de la intervención para el desarrollo se revelan coincidentes en su enunciación: mejorar las condiciones de vida, trabajo y producción de la población local al posibilitar su acceso a servicios básicos, la disminución del costo del transporte y la disponibilidad de nuevas tecnologías productivas; aumentar la retribución a los factores productivos provinciales mediante la reducción de los costos de transporte, la oferta de energía eléctrica y gas de calidad y en cantidad, la provisión de agua para alcanzar una mayor productividad ([http://www.iirsa.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=868&x=9&idioma=ES](http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=868&x=9&idioma=ES)).

<sup>6</sup> Se trata de mecanismos institucionales dirigidos a alcanzar la integración regional a través de la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales (de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones) y la planificación e implementación conjuntas de programas y proyectos de modernización de la infraestructura de transportes, energía y comunicaciones regional, entre otras medidas. A su vez, la integración es pensada como el mecanismo adecuado para alcanzar el desarrollo económico de la región. Ver, [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int), [www.zicosur.org.ar](http://www.zicosur.org.ar), [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org) y [http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/C/consejo\\_de\\_infraestructura\\_y\\_planeamiento/consejo\\_de\\_infraestructura\\_y\\_planeamiento.asp?CodIdioma=ESP](http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/C/consejo_de_infraestructura_y_planeamiento/consejo_de_infraestructura_y_planeamiento.asp?CodIdioma=ESP)

Dice Lins Ribeiro sobre los proyectos de gran escala que, lejos de promover el desarrollo para todos los segmentos de clases sociales o grupos étnicos que involucran o afectan, “favorecen ampliamente a grandes concentraciones económicas nacionales e internacionales en detrimento de las poblaciones locales” (1987, p. 5). Claro está que en un contexto de salida de la producción agraria de los agentes de menor tamaño, los beneficios inmediatos supuestos en los proyectos arriba mencionados distan de alcanzarlos. Resulta reveladora, por cierta, la siguiente afirmación contenida en el mencionado Plan Estratégico Formosa 2015. Haciendo referencia a la construcción reciente de obras hidráulicas en el oeste provincial y la posibilidad por ella brindada de poner las tierras linderas en producción agrícola, se concede: “Esta posibilidad queda fuera del alcance de los pequeños productores [...], en razón de lo cual los beneficiarios de dicho canal son, sobre todo, los propietarios de mediana y gran escala, que poseen capital suficiente para efectuar un aprovechamiento racional de los recursos hídricos disponibles y tienen capacidad de poner en producción agrícola sus campos” (GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE FORMOSA, s/f, p. 20). Por cierto, quienes producen de manera predial con el trabajo directo de la familia, con utilización de herramientas precarias, deterioradas y de tracción animal, sin posibilidad de reponer sus instrumentos de producción una vez que han agotado su vida útil ni de realizar tratamientos fitosanitarios, y venden su producción al bolichero (pequeño acopiador privado local) -condiciones que son propias de los pequeños productores indígenas y criollos que tienen al algodón por principal, sino único, cultivo comercial- lejos están de los beneficios de las intervenciones para el desarrollo.

## Ambientes rurales de la provincia de Formosa: el programa para su ordenamiento territorial

De manera muy notable desde mediados de la década de 1990, asistimos en la Argentina a la emergencia y multiplicación, frente a la explotación intensiva de los recursos naturales, de un número creciente de conflictos, movimientos sociales de base territorial y convergencias sociopolíticas a nivel local, regional y nacional (MERLINSKY, 2013); se trata, a decir verdad, de fenómenos propios de la generalidad de América Latina (SEOANE, 2006). Por cierto, la lucha por el territorio y los recursos naturales en él comprendidos es uno de los ejes primordiales en los que se fundan los procesos de movilización y demanda colectiva de los pueblos indígenas en los distintos puntos de la geografía argentina. Claro está que las disputas por los recursos naturales no se restringen a aquellas protagonizadas por los pueblos indígenas, sino que implican a una diversidad de poblaciones locales en la Argentina (GIARRACCA, 2006).

En paralelo, también desde fines del siglo XX, tuvo lugar una paulatina introducción de consideraciones ambientales en las políticas públicas, a través de la producción de legislación ambiental (Ley N° 25.675 General del Ambiente), la conformación de organismos específicos a nivel nacional, y la creación de programas y comisiones específicas y la emisión de declaraciones y documentos a nivel internacional (SCHMIDT, 2015).

En este contexto, el 28 de noviembre de 2007 se sancionó la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad.<sup>7</sup> Además, establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos compensatorios a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos por los servicios ambientales por ellos brindados.

Se presentan como objetivos de la ley, entre otros: promover la conservación mediante el ordenamiento territorial de los bosques nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo; regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes; mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que beneficien a la sociedad; fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración, mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos. Son tres las categorías de conservación de los bosques nativos que establece: I (rojo), sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse (incluyendo áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque puedan ser hábitat de comunidades indígenas y objeto de investigación científica); II (amarillo), sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que pueden ser sometidos al aprovechamiento sostenible, el turismo, la recolección e investigación científica; III (verde), sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la ley.

---

<sup>7</sup> Se consideran bosques nativos a los ecosistemas forestales naturales compuestos por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea. Por su parte, son servicios ambientales: la regulación hídrica; la conservación de la biodiversidad, del suelo y de calidad del agua; la fijación de emisiones de gases con efecto invernadero; la contribución a la diversificación y belleza del paisaje; la defensa de la identidad cultural.



En un plazo máximo de un año a partir de la sanción de la ley, cada jurisdicción debía realizar el ordenamiento de los bosques nativos existentes en su territorio mediante un proceso de carácter participativo y de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos,<sup>8</sup> configurando las mencionadas categorías de conservación en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten. Suspendía, hasta tanto se realizara dicho ordenamiento territorial, la posibilidad de autorizar desmontes. De ahí en más, todo proyecto de desmonte de bosques nativos asignados a la categoría III o de manejo sostenible de aquéllos clasificados en las categorías II y III debía ceñirse a criterios e indicadores correspondientes a cada ambiente y jurisdicción, pero procurando siempre la minimización de los efectos ambientales negativos y teniendo especial consideración por las comunidades indígenas que los habitaran o dependieran de ellos. Por cierto, todo proyecto de desmonte o manejo sostenible de bosques nativos debería, de ahí en más, reconocer y respetar los derechos de las comunidades que tradicionalmente ocuparan las tierras implicadas. Cabe aclarar, por otra parte, que quedan exceptuados de la aplicación de la ley los aprovechamientos realizados en superficies menores a las 10 ha de extensión que sean propiedad de dichas comunidades o de pequeños productores.

Es así como, en julio de 2008, se inició formalmente el Programa de Ordenamiento Territorial de los Ambientes Rurales de la provincia de Formosa (POT-For), el cual devino Ley provincial N° 1.552 el 22 de junio de 2010. Según esta ley, la ejecución del POT-For tiene el fin de conciliar en forma equilibrada y armónica el proceso de desarrollo económico y social que promueve la provincia con la conservación del ambiente, la preservación de los recursos naturales (en particular, de los bosques nativos, pero también de otros ambientes naturales como los humedales y los pastizales), la promoción de su explotación racional y la ocupación eficiente y equitativa del territorio provincial. De ahí que sean objetivos del POT-For, entre otros: asegurar un desarrollo socio-económico equilibrado y sustentable del territorio, promoviendo a la vez la mejora en la calidad de vida de la población local (pequeños productores indígenas y criollos) y la conservación de los recursos naturales de la provincia; valorizar el territorio con sentido estratégico, sus recursos naturales tangibles e intangibles y los servicios ambientales que brindan los diferentes ecosistemas representados en el territorio

<sup>8</sup> Los criterios de sustentabilidad ambiental para el ordenamiento territorial de los bosques nativos son diez: superficie, vinculación con otras comunidades naturales, vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional, existencia de valores biológicos sobresalientes, conectividad entre eco regiones, estado de conservación, potencial forestal, potencial de sustentabilidad agrícola, potencial de conservación de cuencas, valor que las comunidades indígenas y campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura.

provincial; promover las potencialidades productivas del territorio (en particular, alcanzando un incremento significativo en las superficies cultivadas), teniendo en cuenta las restricciones y limitaciones ambientales, el potencial agronómico y la preservación de los ecosistemas; propender a la utilización de la tierra rural conforme a su función social, donde la valorización fundiaria sea el resultado de innovaciones productivas y de gestión y no de la mera especulación inmobiliaria. Para ello, la provincia clasificó el territorio de su jurisdicción de acuerdo a zonas de ordenamiento territorial -atendiendo a las características geográficas, usos productivos predominantes y ecosistemas característicos-, grupos fisonómicos (bosque alto, bosque bajo, otros ambientes, áreas transformadas) y categorías de protección de bosques nativos.<sup>9</sup>

Son dos las zonas de ordenamiento territorial establecidas en el marco del mencionado programa: corredores, y central y oriental.<sup>10</sup> A su vez, para cada zona se establecieron valores máximos admisibles de cambio de uso del suelo (es decir, porcentajes máximos de cobertura natural pasibles de ser sustituidos por cultivos para agricultura o pasturas): 20% de la superficie del predio para los corredores y 60% de la misma superficie para la zona central y oriental. Los porcentajes así establecidos permitirían la expansión de las áreas cultivadas (unas 400.000 ha) mediante la incorporación de más de 2.600.000 ha, lo que implica que se podría alcanzar un total potencial de 3.025.553 ha cultivadas. El establecimiento de un valor adicional del 10% de la superficie prevista para habilitación de cambio de uso total en la provincia, con el objeto de impulsar Proyectos de Impacto Relevante para el Desarrollo Sustentable,<sup>11</sup> resulta en que la expansión de áreas cultivadas

<sup>9</sup> Cabe aclarar que la provincia de Formosa posee formaciones boscosas correspondientes a la región del Parque Chaqueño. En la porción oriental, que se corresponde con la subregión del Chaco Húmedo, la vegetación característica está formada por bosques de quebracho colorado y blanco, junto con otras especies arbóreas, mezcladas con palmares, sabanas de caranday, pajonales y, cerca de los ríos, bosques en galería de aliso y sauce. En la porción occidental, correspondiente al Chaco Seco o Semiárido, la vegetación está dominada por bosques xerófilos de quebracho colorado y blanco, mistol, palo santo y algarrobo (SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN, 2005).

<sup>10</sup> Los corredores son áreas prioritarias para la conservación de la diversidad biológica, con alto porcentaje de formaciones boscosas, nula o baja presencia de áreas cultivadas y ausencia de población urbana. Por su parte, la zona central y oriental se caracteriza por condiciones climáticas favorables y por comprender los principales núcleos urbanos y productivos actuales, una fuerte infraestructura instalada y la mayor cantidad de proyectos productivos propuestos.

<sup>11</sup> Son considerados de Impacto Relevante para el Desarrollo Sustentable los proyectos, actividades o emprendimientos que reúnan los siguientes requisitos: elaboren un Plan de Gestión Ambiental que asegure la conservación de los bosques nativos y otros ecosistemas de relevancia para la provincia, de acuerdo al POT-For; promuevan el desarrollo integral del interior provincial; impulsen la transformación e industrialización de los productos forestales madereros y no madereros, con agregación de valor local; demuestren un impacto social positivo en términos de ocupación, mano de obra directa y empleo indirecto en el interior del territorio provincial; contribuyan al fortaleci-

alcance un total potencial de 3.328.000 ha (MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN Y AMBIENTE, 2009). En la base de la zonificación propuesta se encontraba la necesidad de reservar grandes extensiones de los sectores forestales afectados para el desarrollo agropecuario. Dicen, en este sentido, Adámoli *et al.* que “varias provincias eludieron la rigidez conceptual de la ley dejando en verde a los bosques que están sobre tierras con potencial agrícola, y pintando de rojo o amarillo solamente a las áreas no cultivables, como ser áreas protegidas, relieves montañosos, áreas salobres o inundables” (2011, p. 80).

En este sentido, las observaciones realizadas a la propuesta oficial con anterioridad a su conversión en ley, en el marco del proceso participativo previsto en la Ley N° 26.331,<sup>12</sup> se detuvieron en la extensión de la superficie boscosa (en un inicio, cercana al 90%) asignada a la categoría de menor valor de conservación, habilitando así la posibilidad de la transformación de grandes extensiones de tierras para incorporarlas a la producción agropecuaria. Por cierto, y aún luego de introducidas algunas modificaciones en función de las propuestas realizadas entre diciembre de 2009 y marzo de 2010, el ordenamiento territorial zonifica en la categoría III el 74% de la superficie boscosa declarada por la provincia (un total de 4.387.269 ha), habiéndosele asignado 16% de esa misma superficie a la categoría II y sólo 9% a la categoría I (SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN, 2013).

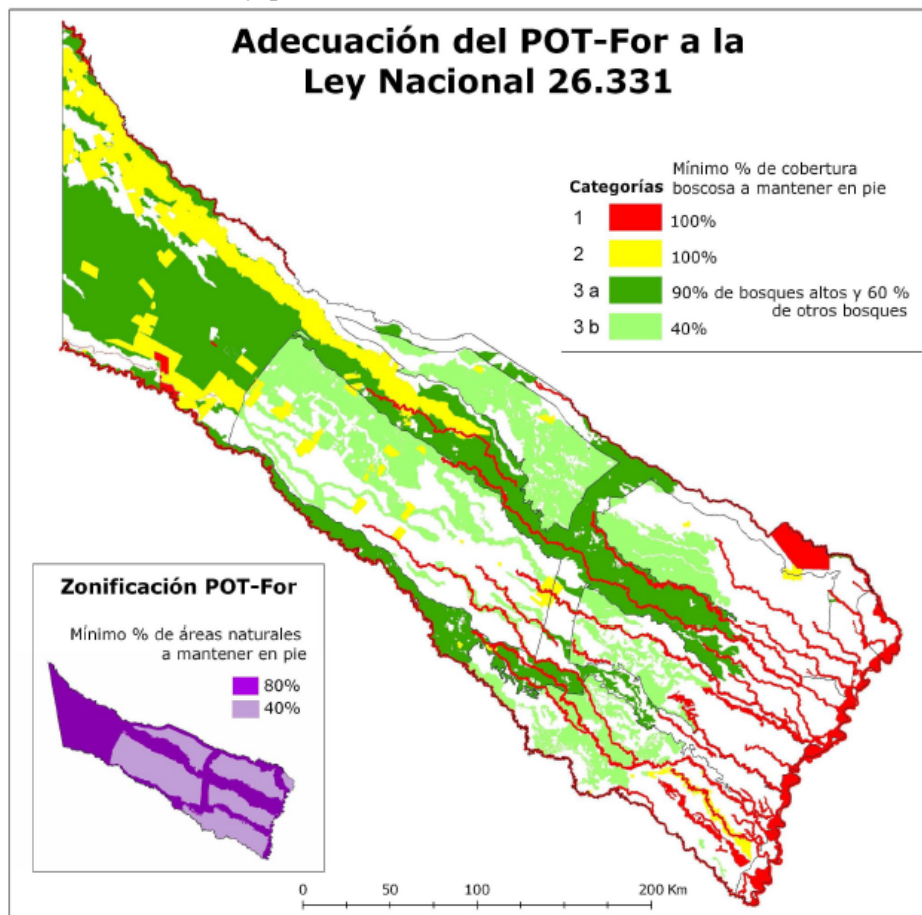
En Formosa, se incluyeron en la categoría roja las áreas protegidas preexistentes y los márgenes de los cursos de agua. Se incluyeron, así, las formaciones boscosas comprendidas en: Parque Nacional Río Pilcomayo, Reserva Natural Formosa, área núcleo de la Reserva de Biósfera riacho Teuquito, planicie de inundación del río Paraguay, albardones de la zona litoral, una franja de 100 m a cada una de las márgenes de los ríos y riachos permanentes, 100 m a cada una de las márgenes del riacho Teuquito, y 500 m a cada una de las márgenes de los ríos Bermejo-Teuco y Pilcomayo. Por su parte, en la categoría amarilla quedaron comprendidas las formaciones boscosas contenidas en: las áreas tampón y de transición correspondientes a la Reserva de Biósfera riacho Teuquito, las áreas correspondientes a la Reserva de Biósfera Laguna Oca que no hayan sido clasificadas dentro de la categoría I por pertenecer a la planicie de inundación del río Paraguay, las áreas inundables del Bañado de la Estrella con extensión hasta

miento de las capacidades organizativas de los pequeños productores para la actividad productiva; contribuyan a conformar cuencas productivas, a la diversificación de la actividad agrícola, ganadera y forestal.

<sup>12</sup> Nos referimos aquí a las observaciones formuladas por Organizaciones no Gubernamentales ambientalistas como la Fundación Vida Silvestre Argentina y Greenpeace Argentina. Otras de las objeciones por ellas realizadas tenían que ver con no considerar el concepto de territorio indígena que excede los límites de las propiedades comunitarias (ver siguiente apartado).

el cruce con la ruta provincial N° 26, y el albardón del arroyo Lindo. Asimismo, se incluyeron, en forma transitoria, a las formaciones boscosas localizadas en tierras bajo propiedad comunitaria indígena; encontrándose sujeta esta inclusión a la ratificación por parte de las mismas comunidades, las que podrían solicitar el cambio de categoría. Por último, en la categoría verde, Formosa clasificó las formaciones boscosas dentro de la zona corredores, no comprendidas en las categorías I y II, y los bosques dentro de la zona central y oriental, no comprendidas en las categorías I y II. Esta categoría quedó entonces dividida en verde oscuro en la zona corredores (donde el nivel de protección es del 90% de los bosques altos y del 40% de otros bosques) y verde claro en la zona central y oriental (donde se asegura un nivel de protección mínimo de 40% de todos los bosques).

**Figura 1** - Formaciones boscosas de la provincia de Formosa, según categorías de conservación y posibilidades de desmontes en cada una de ellas.



Fuente: ADÁMOLI *et al.* (2011).

## Los pueblos indígenas en el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos<sup>13</sup>

Vimos, en el apartado anterior, los términos de la inclusión de los pueblos indígenas en las políticas públicas de manejo de los recursos naturales, en particular en la legislación ambiental producida a nivel nacional (Ley Nº 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos) y también provincial (Ley Nº 1.552 Programa de Ordenamiento Territorial de los Ambientes Rurales de la provincia de Formosa).<sup>14</sup>

En breve, en ella se considera: el valor otorgado por las comunidades indígenas a las áreas boscosas y el uso que de sus recursos naturales hacen para su reproducción social como uno de los criterios de sustentabilidad ambiental para el ordenamiento territorial de los bosques nativos; la posibilidad de que los bosques de mayor valor de conservación sean el hábitat de comunidades indígenas; haciéndose eco de la legislación (nacional e internacional) vigente, la necesidad de que todo proyecto de desmonte o manejo sostenible de bosques nativos reconozca y respete los derechos de las comunidades indígenas que los habitan o dependen de ellos de manera tradicional; la participación de las mismas comunidades en la definición de la categoría de conservación en la que incluir las formaciones boscosas localizadas en tierras sujetas a su propiedad comunitaria y en el planeamiento de los mecanismos de protección y gestión de dichas áreas. Esto, como expresión de la manera en que el Estado (nacional y provincial) busca configurar un reconocimiento de los pueblos indígenas en tanto tipo particular de ciudadano y objeto especial de la política pública.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Los pueblos indígenas representan en la actualidad alrededor del 7% de la población total de la provincia de Formosa. Estimaciones recientes del Instituto de Comunidades Aborígenes calculan en 33.772 la cantidad de personas pertenecientes a los pueblos qom (12.188), wichí (18.771) y pilagá (5.991). Por su parte, los resultados provisionales de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos estimaban en 31.968 personas la población aborigen (10.533 qom, 12.710 wichí, 3.948 pilagá, 108 chulupíes y 4.668 de otros pueblos).

<sup>14</sup> Aquella inclusión tuvo lugar asimismo en organismos específicos conformados a nivel nacional. Es éste el caso de la Dirección de Pueblos Originarios y Recursos Naturales de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. De acuerdo a la Resolución Nº 58/2007 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, son acciones de aquella Dirección: planificar y coordinar acciones en materia de política ambiental con relación a pueblos originarios; establecer canales de comunicación con dichos pueblos para abordar las problemáticas ambientales con relación al territorio que habitan; promover su participación activa en las acciones y programas de la Secretaría; desarrollar programas de capacitación dirigidos a los pueblos originarios para la gestión de sus recursos naturales y demás intereses ambientales; asistirlos en la gestión referida a sus recursos naturales, teniendo en cuenta su derecho a fijar las prioridades del desarrollo desde su propia cosmovisión; difundir el marco jurídico que garantiza la gestión de sus recursos naturales para concientizar y capacitar a dirigentes de organizaciones de pueblos originarios, funcionarios y responsables de la política pública y de órganos de justicia; coadyuvar en la implementación de proyectos de desarrollo local de los pueblos originarios.

<sup>15</sup> Autorreconocido como multiétnico y pluricultural, y constituido en productor de una legislación

No obstante, se trata de un reconocimiento que evidencia una serie de limitaciones tanto en la formulación de la legislación ambiental como en la efectiva implementación del ordenamiento territorial que ella regula. En primer lugar, observamos una apelación a la comunidad indígena en tanto nivel de lo colectivo. Esto, en un contexto jurídico en que el reconocimiento de derechos especiales sobre el que se funda la entrega de tierras para los pueblos indígenas en Formosa ha establecido como forma de organización a la comunidad, a la vez que la concibe, en su carácter de forma jurídica, en términos de asociación civil sin fines de lucro. Sobre esta base, en el POT-For se considera a las comunidades indígenas que tienen sus títulos de propiedad registrados en la Dirección General de Catastro provincial,<sup>16</sup> a la vez que se restringe la conservación de aquellos bosques nativos que se encuentran comprendidos dentro de los límites fijados por las respectivas mensuras. Lo que es lo mismo que decir que a la hora de elaborar la propuesta y sancionar la ley se reproduce el proceso de fragmentación territorial del que han sido objeto aun desde la Colonia y el consiguiente encapsulamiento de las nociones de pueblo y territorio étnico en el nivel comunitario (BARABAS, 2004). Ahora, como antes, el individuo se comporta como propietario de la tierra -en tanto medio y objeto de trabajo- solo en calidad de miembro de su comunidad. La ocupación es entonces de las tierras comprendidas en la propiedad comunitaria definida de esta manera. Y esto es así producto de las sucesivas desposesiones de las que ha sido objeto la territorialidad indígena.

En segundo lugar, notamos una restricción en la participación en la gestión del ordenamiento territorial reservada a las comunidades indígenas. La promoción de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión vinculados a la

propia y suscriptor de una serie de declaraciones y convenios de carácter internacional, la Argentina ha dado forma a un marco jurídico específico para los indígenas. En este sentido, se destacan: la consagración de su preexistencia étnica y cultural a la presencia estatal en el territorio y su reconocimiento como sujeto de derecho colectivo (ambos, derechos contenidos en la reforma constitucional del año 1994) y, en clara correspondencia con lo anterior, su denominación como "pueblos" y la definición de la totalidad del hábitat que ocupan y/o utilizan como "territorio" (ambos, conceptos aportados por el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo). Por su parte, con la asunción del gobierno democrático en el año 1983, y de la mano de su creciente visibilidad -materializada en la lucha por la tierra y por el ejercicio de una identidad diferenciada- en el escenario político provincial, Formosa también inició -de manera temprana en relación con los restantes Estados provinciales y aun con el nacional- la producción legislativa que delimita al sujeto indígena como objeto especial de la política de Estado, a través de la sanción en 1984 de la Ley N° 426 Integral del Aborigen (IÑIGO CARRERA, 2015).

<sup>16</sup> Cabe aquí la siguiente aclaración: a diferencia de la situación general entre los pequeños productores del campo formoseño (adjudicatarios en venta en su mayoría), la generalidad de las comunidades indígenas de la provincia posee la propiedad de las tierras que ocupa bajo la forma de un título comunitario. No obstante, se trata de una extensión de tierras que, a la vez de no reflejar el territorio de ocupación tradicional de la comunidad, es objeto del avance de la frontera agropecuaria.

preservación y protección del ambiente, a partir de mecanismos como consultas o audiencias públicas y estudios de impacto ambiental, es formulada de manera explícita en la legislación ambiental a nivel nacional. A la vez, la necesidad de la participación adquiere un peso específico al tratarse de pueblos indígenas. Por cierto, desde la normativa internacional (por ejemplo, el mencionado Convenio Nº 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas), se ha compelido a los Estados a asegurar la consulta y consentimiento previo, libre e informado en relación con proyectos que afecten a sus tierras o territorios y otros recursos, así como la participación activa de los pueblos indígenas en la toma de decisiones respecto de políticas y programas que les conciernan.

Decíamos que, en el caso del ordenamiento territorial de bosques nativos formoseño, la participación se vio limitada en su realización. Si bien se realizaron congresos, talleres y consultas con referentes de los distintos sectores así como audiencias públicas a fin de poner en consideración de la ciudadanía el proyecto de ordenamiento territorial, el *Informe sobre la situación de los pueblos indígenas en Argentina* elaborado en 2011 por un conjunto de organizaciones dedicadas a la defensa y protección de los derechos de dichos pueblos para el entonces Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas James Anaya afirmaba que el Programa de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos fue elaborado sin la consulta y participación de las comunidades indígenas que habitan en la provincia: “Las organizaciones indígenas y de la sociedad civil, señalaron que la audiencia [celebrada el 21 de diciembre de 2009] era nula, por no haberse respetado los plazos legales establecidos en la ley local y por la total falta de participación indígena en la formulación del proyecto de ordenamiento territorial” (2011, p. 20-21).<sup>17</sup>

Una vez sancionada la Ley Nº 1.552 Programa de Ordenamiento Territorial de los Ambientes Rurales de la provincia de Formosa, fue el Instituto de Comunidades Aborígenes (ICA) el que se constituyó en canal de participación de los pueblos indígenas, en tanto organismo específico que centraliza la administración de los asuntos indígenas a nivel provincial. En este sentido, el entonces Subsecretario de Recursos Naturales, Ordenamiento y Calidad Ambiental (a cargo del organismo que se constituía en autoridad de aplicación de la Ley Nº 26.331 y, en tanto tal, encargado de llevar adelante el Programa de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos) nos decía que “no hay planteos puntuales de cambio [de categoría de conservación] todavía. Se harían a través de la mediación del ICA” (03/06/2013). Pero la participación en esta instancia de la administración estatal

<sup>17</sup> Ver: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/InformeAnaya.pdf>

suele ser puesta en cuestión por, entre otras razones, la discrecionalidad atribuida a la elección de los miembros de su Directorio: según lo prescripto por la Ley N° 426, su presidente es designado por el Poder Ejecutivo provincial.

## Conclusión

Decíamos, en la Introducción, que el propósito del presente artículo era abordar el vínculo entre el intenso avance de la frontera agropecuaria y la fuerte presión sobre el territorio continente de suelos con potencial agropecuario en la provincia de Formosa (noreste de Argentina), por un lado, y la lucha por el territorio protagonizada por los pueblos indígenas en el escenario político, por otro.

Con ese fin, referimos, en primer lugar, los inicios del curso histórico concreto que siguió el proceso de acumulación de capital en Formosa en general y en su porción oriental en particular, desplegando luego el proceso de concentración y centralización del capital agrario propio de la década de 1990 en adelante, su promoción a través de la concreción de obras de infraestructura requeridas para su inversión y la consecuente salida de la producción agraria de los agentes de menor tamaño. Analizamos, en segundo lugar, el Programa de Ordenamiento Territorial de los Ambientes Rurales de la provincia de Formosa, gestado en el marco de la introducción de consideraciones ambientales en las políticas públicas y de la emergencia de conflictos fundados en el territorio y los recursos naturales en él comprendidos y protagonizados, entre otros, por los pueblos indígenas. Por último, avanzamos sobre los términos de la inclusión de los pueblos indígenas en el mencionado programa (en particular, en lo referido a su conceptualización en tanto comunidades y a las especificidades de su participación) y las implicancias de su aplicación en relación con sus territorios en el contexto más general de privación de los mismos. Puesto que la definición de las tierras susceptibles de ser conservadas o protegidas o bien incorporadas a la producción agroindustrial -comprendida en los programas de ordenamiento territorial- suelen impactar de manera inmediata y directa sobre los pueblos indígenas.

Por cierto, si bien la generalidad de las comunidades indígenas que habitan la provincia poseen la propiedad de las tierras que ocupan, aún hoy la lucha por el territorio galvaniza gran parte de las acciones de reivindicación y demanda colectiva de los pueblos indígenas, poniendo sobre el tapete los límites de la política provincial de regularización de la situación dominial de las tierras que ocupan en suelo formoseño. Son paradigmáticas en este sentido las formas de acción política desplegadas por los qom de la comunidad Potae Napocna Navogoh (ubicada sobre la ruta nacional N° 86, de manera cercana al río Pilcomayo, en el



extremo nordeste de la provincia de Formosa). Su reclamo es por el territorio, antes que por la tierra, aludiendo aquél no sólo a la dimensión material de la apropiación del espacio -que, en su traducción legal, comprende el espacio aéreo, la superficie de la tierra (bosques, montes, selvas, ríos, lagunas) y el subsuelo- sino también a su dimensión simbólica; en ambos casos, por otra parte, dimensiones de carácter colectivo. Se trata de un reclamo que, por otra parte, se encuadra en la ya mencionada tensión que se manifiesta al interior de la política seguida por el Estado (nacional y provincial) entre la conservación de la naturaleza y la valorización de capitales agroindustriales.

## Referencias

- ADÁMOLI, Jorge; GINZBURG, Rubén y TORRELLA, Sebastián. *Escenarios productivos y ambientales del Chaco Argentino: 1977-2010*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Exactas y Naturales - Universidad de Buenos Aires y Fundación Producir Conservando, 2011.
- BARABAS, Alicia. La territorialidad simbólica y los derechos territoriales indígenas: Reflexiones para el Estado pluriétnico. *Alteridades* vol. 14 n. 27, p 105-119, 2004.
- BECK, Hugo. Latifundios, minifundios e intrusos. Problemáticas de la tierra rural formoseña. *XXVII Encuentro de Geohistoria Regional*, Universidad Nacional de Asunción, 2007.
- BRODHERSON, Víctor y SLUTZKY, Daniel. *Diagnóstico de la estructura social de la región NEA. Formación y desarrollo de las estructuras agrarias regionales: Misiones y Formosa*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones, 1975.
- GIARRACCA, Norma. Territorios en disputa: los bienes naturales en el centro de la escena. *Realidad Económica* n. 217, p. 51-68, 2006.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE FORMOSA. *Formosa 2015. El plan de inversiones que conduce a la visión de provincia de largo plazo*. Formosa, s/f.
- GREENPEACE. *Observaciones a la Propuesta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la provincia de Formosa*. Buenos Aires, 2010.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS. *Censo Nacional Agropecuario 2008-CNA '08. Resultados provisionarios*. Disponible en: [http://www.indec.gov.ar/censoAgro2008/cna08\\_10\\_09.pdf](http://www.indec.gov.ar/censoAgro2008/cna08_10_09.pdf). Acceso:15/05/2012.
- IÑIGO CARRERA, Valeria. Naturaleza y naturalización en las luchas políticas de los qom del este formoseño. *Identidades. Revista del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia* n. 8, p. 153-171, 2015.
- LINS RIBEIRO, Gustavo. ¿Cuánto más grande mejor? Proyectos de gran escala: una forma de producción vinculada a la expansión de sistemas económicos. *Desarrollo Económico* vol. 27 n. 105, p. 3-27, 1987.
- MERLINSKY, Gabriela. Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública. En: *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. MERLINSKY, Gabriela (Comp.), Buenos Aires: Fundación CICCUS, 2013, p. 19-60.
- MINISTERIO DE LA PRODUCCION Y AMBIENTE DE LA PROVINCIA DE FORMOSA. *Programa de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Formosa*. Formosa, 2009.
- SAPKUS, Sergio. Desarrollo capitalista y transformación de la estructura agraria en la provincia de Formosa. Un abordaje del Departamento Pirané. *VIII Reunión de Antropología del Mercosur (RAM)*. Buenos Aires, 2009.

SEOANE, José. Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas. *Sociedade e Estado* vol. 21 n. 1, p. 85-107, 2006.

SCHMIDT, Mariana. Política ambiental, avance de la frontera agropecuaria y deforestación en Argentina: el caso de la ley "De Bosques". *Revista GeoPantanal* n. 18, p. 121-139, 2015.

SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN. *Mapa forestal. Provincia de Formosa. Actualización año 2002*. Buenos Aires, 2005.

SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN. *Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Informe resumen de estado de implementación*. Buenos Aires, 2013.

SLUTZKY, Daniel. *Diagnóstico de la estructura social de la región NEA. Tenencia y distribución de la tierra en la región NEA*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones, 1975.

SLUTZKY, Daniel. Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra en Argentina. *Serie Estudios e Investigaciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos* n. 14, 2008.

SLUTZKY, Daniel. Estructura social agraria y agroindustrial del nordeste de la Argentina: desde la incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y excluyente. *IADE - Realidad Económica*. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-1e95-22be.pdf>. Acceso: 18/08/2012.