

EL ACCESO A LA JUSTICIA EN NÚCLEOS DUROS DE POBREZA DEL NORTE GRANDE ARGENTINO (2001-2010)

LUIS ESTEBAN CARO ZOTTOLA - carozottola@yahoo.com.ar

Tesis de doctorado en Humanidades (Área Derecho).

Facultad de Filosofía y Letras. UNT. Año 2013.

Directora: Judith Casali de Babot

Recibido 01/06/13, Aceptado 21/07/13

*A la memoria del Prof. Dr. Alfredo Bolsi,
quien fuera co-director de este trabajo.*

La tesis tiene como propósito analizar las dificultades de acceso a la justicia en los conflictos por el territorio de los sujetos más vulnerables de la región del Norte Grande Argentino (NGA), constituido por los pueblos indígenas y las comunidades campesinas. Nuestro trabajo, dentro de las diferentes etapas que comprende el ingreso a la jurisdicción, concentra su análisis en la fase de la construcción de la decisión judicial expresada a través de las sentencias, instancia que pone fin al conflicto y garantiza los derechos.

Esta investigación toma como punto de partida un estudio sobre la población del NGA desarrollado por el Dr. Alfredo Bolsi, que detectó sectores denominados *núcleos duros de pobreza* integrados por hogares con la mayor intensidad de privación material, representando las áreas de extrema pobreza de la región.

En estos núcleos, durante las últimas décadas, se han

desencadenado una serie de problemas jurídicos sin precedentes como consecuencia del avance de la frontera agrícola, la instalación de la megaminería metalífera y la realización de grandes obras de infraestructura estatales. En el NGA se concentran casi el 50% del total de conflictos del país. Son conflictos por la propiedad y el uso de la tierra o bienes asociados a ella como el agua, el monte o los recursos del subsuelo, en donde las víctimas son indígenas y campesinos en situación de pobreza, que son expulsados de sus espacios vitales por parte de particulares, empresas agroalimentarias o mineras, en donde también se encuentra involucrados organismos del Estado.

La lucha por el territorio constituye uno de los ejes centrales de la conflictividad social actual que pone a prueba el funcionamiento del Poder Judicial en tanto poder del Estado que tiene como función específica la solución de conflictos y la garantía de los derechos.

El Poder Judicial constituye la última instancia a la que puede llegar un ciudadano para salvaguardar sus derechos. Esto se debe a que este poder ejerce la llamada función jurisdiccional, es decir, la potestad de resolver los conflictos a través de la aplicación de la ley en un caso concreto, con efecto de cosa juzgada. Esto significa que luego de la intervención del Poder Judicial el conflicto finaliza de acuerdo con lo establecido por el juez en su sentencia y no puede reeditarse, con lo que se produce una reconfiguración definitiva de las relaciones entre las partes.

En las diferentes provincias del NGA, comunidades indígenas han solicitado al Poder Judicial el reconocimiento de la propiedad comunitaria, la protección del medio ambiente, o la intervención del Poder Judicial para la reforma de políticas públicas en el Poder Ejecutivo; también han solicitado medidas concretas destinadas a la modificación de las actuales condiciones de vida de los pueblos indígenas, invocando la afectación de los derechos a la vida, a la salud, a la asistencia médico-social, a la alimentación, al agua potable, a la educación, a la vivienda, al bienestar general, al trabajo, a la inclusión social, entre otros. Las comunidades campesinas también han recurrido a la justicia para frenar la violencia en la lucha por la tierra y para la defensa de su economía familiar, como ocurre principalmen-

te en las áreas de avance de la frontera agraria.

En este marco, el problema del acceso a la justicia de los grupos vulnerables analizados es de suma importancia porque son sujetos que ya ingresaron al Poder Judicial, por lo tanto, fueron vencidas las barreras tradicionalmente estudiadas en esta área de conocimiento tales como las barreras socioculturales, procesales, geográficas, físicas e incluso económicas, pero a pesar de ello, sus problemas centrales no han sido solucionados. Peor aún, en muchos casos, la situación parece agravarse y contrastar de manera tajante entre la gran cantidad de derechos constitucionales reconocidos y la afectación masiva de éstos en la realidad concreta.

Las decisiones tomadas por los jueces tienen una importancia fundamental en tanto producen diferentes efectos. El efecto inmediato de la decisión judicial es la definición, a favor de un grupo o de otro, del caso concreto. Esto implica que es probable que casos similares sean decididos de la misma forma, y que las personas actúen en el futuro de acuerdo con lo establecido en la sentencia. También lo decidido en el fallo pasa a ser parte de las reglas de juego de las luchas futuras entre los grupos en pugna, e inciden en el poder relativo de cada uno de ellos.

De esta manera los dos principales ejes de interrogantes de la investigación son: ¿Cuáles han sido las dificultades de los campesinos e indígenas en el acceso a la justicia? ¿Cómo ha sido la actuación y la respuesta de la estructura judicial en la protección de sus derechos?

El objetivo general de este trabajo es, entonces, el de analizar los problemas de acceso a la justicia ubicados en la etapa de la construcción de la decisión judicial, vinculados a la protección de los derechos de indígenas y campesinos en conflictos por el territorio, desarrollados en los núcleos duros de pobreza del Norte Grande Argentino durante la primera década del siglo XXI (2001-2010). Por su parte, los objetivos específicos se dirigen a detectar las características de los conflictos y los derechos afectados de los sujetos mencionados, analizar las estrategias de reclamo y acceso a la justicia de dichas personas, analizar las decisiones judiciales de los poderes judiciales provinciales, nacionales e internaciona-

les respecto de los conflictos mencionados y analizar la cultura jurídica subyacente en las sentencias respecto de la protección de los derechos constitucionales indagados.

El trabajo de investigación se dividió en una introducción, 6 capítulos y las conclusiones, seguidas de un anexo fotográfico y otro metodológico.

En el capítulo 1, que sigue a la introducción, se construye el marco teórico utilizando herramientas conceptuales provenientes del derecho constitucional de los derechos humanos, y enriquecido con lineamientos teóricos provenientes de la geografía y la historia. Se busca de esta manera, otorgar a nuestro trabajo de sus coordenadas espacio-temporales y alejarlo de enfoques o consideraciones dogmáticas que impiden la contextualización de la experiencia jurídica y de la dinámica de las instituciones.

La teoría de Pierre Bourdieu es tomada como punto de partida para analizar la vinculación entre el sistema judicial y los sujetos a través de sus nociones de *campo jurídico* y *habitus*. Teniendo en cuenta que el campo jurídico y sus prácticas no se desarrollan en un espacio vacío, sino que por el contrario, tienen lugar en un determinado contexto histórico-social e histórico-político que condiciona de manera decisiva su efectividad práctica, adoptamos el concepto de *cultura jurídica* como categoría analítica para examinar el funcionamiento del campo jurídico, particularmente su desarrollo en el Estado Constitucional de Derecho. Finalmente se precisan los conceptos de *pueblo indígena*, *campesino* y *territorio* que son utilizados a lo largo del trabajo.

En el capítulo 2 se describen las actividades metodológicas y las fuentes de información utilizadas. Se adoptó un diseño de tipo explicativo con la combinación de métodos tanto cuantitativos como cualitativos. La delimitación espacial del trabajo empírico estuvo constituida por los conflictos por el territorio ocurridos en los núcleos duros de pobreza del Norte Grande Argentino y el recorte temporal seleccionado de 2001 al 2010, buscó focalizar el problema durante la primera década del siglo XXI, luego de más de quince años de vigencia de un nuevo orden jurídico constitucional desde la Reforma Constitucional de 1994. Las unidades de análisis

fueron los conflictos por el territorio y las sentencias judiciales como respuesta a ellos, seleccionadas a través de una muestra intencional teniendo en cuenta criterios que los convertían en casos relevantes o típicos a los fines del estudio.

En el capítulo 3 se realiza una descripción de la región del Norte Grande Argentino como escenario de los conflictos por el territorio, desde el punto de vista geográfico e histórico. Se busca dar cuenta de la complejidad y heterogeneidad de esta área dado por la articulación y convivencia de al menos tres estratos culturales diferentes: la cultura indígena, la cultura occidental premoderna de base católica heredada de la dominación colonial hispánica y portuguesa, e imbricadas con la cultura de la modernidad trasplantada a partir del siglo XIX. En este marco se explican los cambios en la estructura agraria actual como condicionantes de los conflictos por el territorio existentes, indicando las modificaciones del uso del suelo, la distribución y el régimen de tenencia de la tierra entre los diferentes sujetos agrarios. Asimismo se ubican cartográficamente y describen los pueblos indígenas y las comunidades campesinas de la región bajo estudio.

En el capítulo 4 se realiza un análisis de la estructura legal y las disputas son analizadas como expresiones de diversas concepciones jurídico-culturales o mentalidades jurídicas en torno a la idea de propiedad, que deriva en una diferente idea respecto de su función y forma de utilización. De esta manera se describe brevemente el modelo de propiedad medieval integrada por una noción de varias propiedades fraccionadas sobre la misma cosa, en contraposición de la propiedad moderna plasmada en nuestro Código Civil con sus caracteres de exclusiva, absoluta y perpetua. Asimismo se resalta el quiebre de dicho régimen legal de propiedad privada con la Reforma de la Constitución en 1994, que da lugar a un nuevo paradigma de propiedad, ahora concebida como un derecho humano subordinado tanto a un interés social superior, como a otros derechos de vital importancia como son los derechos económicos, sociales y culturales; quiebre que está dado también por el reconocimiento en el sistema legal de otras formas de propiedad diferentes a la privada, como es el caso de la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas y tribales.

El capítulo 5 centra su atención en el análisis de las características y ubica-

ción de los conflictos por el territorio, y se presenta una cuantificación aproximada de ellos. En este apartado se describen las modalidades de afectación de derechos comunes en la región, y luego se analizan las particularidades en cada una de las áreas que constituyen los núcleos duros de pobreza analizados. De esta forma se enmarcan los conflictos en los diferentes procesos económicos vinculados al avance de la frontera agraria, la explotación forestal, los emprendimientos mineros y la expansión de la red de infraestructura estatal. La caracterización de los conflictos está integrada por el análisis de los grados de violencia que presentan, las víctimas principales de las disputas, las estrategias llevadas a cabo por los victimarios, los delitos que presentan y los derechos afectados. Asimismo se remarcan las características de complejidad con que se presentan las disputas dado por la pluralidad de actores y demandados (compuestos por grupos de familias campesinas y pueblos indígenas, empresas de capitales nacionales y extranjeras, entidades estatales y organizaciones de la sociedad civil) y por los objetos de disputa (diferentes bienes asociados al territorio, grandes extensiones de tierra de diversa naturaleza jurídica, ríos, acuíferos, montes, bosques, selvas, parques, entre otros).

El capítulo 6 examina la respuesta judicial de los conflictos descritos en el anterior. Para este fin se analizan las dificultades de acceso a la justicia en la etapa de las decisiones judiciales o sentencias. En este apartado se pone en evidencia el hecho de que pese al ingreso al Poder Judicial y el tránsito por las vías procesales establecidas, los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, de manera paradójica, no lograron una completa solución de sus conflictos y la materialización de los derechos. Para detectar las dificultades de acceso en la etapa de la elaboración de las sentencias, éstas fueron analizadas a la luz de los estándares o modelos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). De esta forma se identifican dificultades propias de esta instancia vinculadas al reconocimiento de la acción de amparo, al derecho a una decisión sobre el fondo del conflicto, al principio de igualdad de armas e inversión de la carga de la prueba, al reconocimiento de los derechos a la propiedad, a los recursos naturales y a la consulta previa, libre e informada, así como las dificultades relativas a las for-

mas de la construcción de los hechos y a la generación de conocimiento e información para la resolución de los casos.

Por último en las conclusiones de nuestro trabajo se realiza una visión integral de los hallazgos del trabajo, finalizando con la bibliografía utilizada, un anexo fotográfico que expresa en imágenes los conflictos territoriales analizados y dos anexos metodológicos que ejemplifican el ordenamiento y sistematización de los conflictos y la forma utilizada para el análisis de las sentencias.

Esta investigación muestra que las dificultades de acceso a la justicia, ubicadas en la etapa de la construcción de la decisión judicial, surgen como consecuencia de la modificación del orden jurídico que desplazó a la ley como eje central, para ubicar a la Constitución como fuente normativa superior del sistema. Los tratados de derechos humanos han incorporado, sobre una estructura anterior, una nueva concepción del orden social y del Estado, nutriendo al ordenamiento jurídico y político de nuevos valores que tienen en común la promoción de la igualdad entre los integrantes del cuerpo social.

La centralidad puesta en los derechos derivó en un mayor protagonismo del Poder Judicial, como institución especializada en la resolución de conflictos y en la protección en última instancia de los derechos.

El reconocimiento de los derechos humanos no ha derivado de una aplicación directa de éstos, debido a que la norma y su aplicación por los jueces, están mediadas por un conjunto de interpretaciones, valores, creencias, imágenes, intereses, que modelan diferentes formas de razonamiento y creación del derecho, que constituye lo que denominamos “cultura jurídica”.

En nuestra investigación, pudimos identificar al menos dos culturas jurídicas diferentes y antagónicas adoptadas en los órganos judiciales: la cultura jurídica legalista y la cultura jurídica constitucional, cada una, sosteniendo una diferente concepción del Estado y del derecho.

La adopción entre una y otra perspectiva, como vimos en nuestro trabajo, tiene diferentes consecuencias en el funcionamiento concreto del campo jurídico. Desde la cultura jurídica legalista, los derechos fundamentales no son límites ex-

ternos y condiciones de legitimidad política del artificio estatal, como lo concibe la cultura jurídica constitucionalista, sino autolimitaciones de la soberanía del Estado y, por ello, son concesiones disponibles.

De esta manera, queda claro que las creencias, visiones, valoraciones, imaginarios, intereses, entre otros, son determinantes en el funcionamiento del sistema judicial y en la protección concreta de los derechos. Esto lo notamos en las diferentes formas de resolución de los conflictos vinculadas a las posiciones sobre la función judicial y la actuación del juez, particularmente con respecto a tres puntos principales: la aplicación de las fuentes del derecho, la construcción de los hechos y los modos de construcción del conocimiento e información necesarios para la resolución del conflicto.

Consideramos que nuestra investigación contribuye a la discusión y reflexión sobre la relación entre Constitución, Poder Judicial y Democracia, por cuanto los contenidos y valores que se imponen en una u otras decisiones judiciales deben ser examinadas en referencia a su cercanía o no del cumplimiento de los valores y principios democráticos. De esta forma, la gravedad y complejidad de los conflictos que analizamos son una “puesta a prueba” del sistema democrático para dar respuesta a situaciones injustas fuertemente arraigadas.

La importancia dada al Poder Judicial en este nuevo orden jurídico constitucional, lo desafía a la modificación de sus estructuras tradicionales para dar respuesta a los problemas complejos y a crear instrumentos procesales aptos y más eficaces para este tipo de conflictos.

El Poder Judicial, de este modo, debe dar un viraje sustancial para convertirse, además de último garante de los derechos humanos, en una institución que los promueva y sea capaz de conformar, a través de sus decisiones, estructuras que contribuyan a la consolidación del sistema democrático, único régimen legítimo de convivencia social.