



¿Quién decide sobre el territorio?

TAMARA PERELMUTER (UBA/IEALC)
22 DE ABRIL DE 2026

Disputas por los bienes naturales en la Argentina reciente

Las fechas del 17 y el 22 de abril permiten situar históricamente una misma problemática: la disputa por el control y el sentido del territorio. El Día Internacional de la Lucha Campesina, impulsado por La Vía Campesina tras la masacre de Eldorado dos Carajás (Brasil) en 1996, remite a una larga tradición latinoamericana de conflictos en torno al acceso a la tierra, la concentración de la propiedad rural y la defensa de formas de producción ligadas a la reproducción social de comunidades campesinas e indígenas. El Día de la Tierra, surgido en el marco del ambientalismo global de las décadas finales del

siglo XX, señala a su vez los límites ecológicos del desarrollo y la necesidad de repensar la relación entre sociedad y naturaleza.

Leídas conjuntamente, ambas fechas no expresan agendas separadas sino dimensiones históricas de una misma cuestión. Las luchas por la tierra en América Latina involucraron disputas por el uso del suelo, la preservación de bienes naturales, el acceso al agua y las formas de habitar los territorios. Del mismo modo, los conflictos ambientales han estado atravesados por relaciones de poder, desigualdades sociales y modelos económicos que determinan quién se beneficia y quién asume los costos de la explotación de la naturaleza.

Durante el siglo XX, la cuestión agraria ocupó un lugar central en los proyectos políticos latinoamericanos a través de las reformas agrarias y del principio de la función social de la tierra.¹ Con la expansión del agronegocio, la consolidación de cadenas globales de *commodities* y la financiarización de la economía, el territorio adquirió un nuevo carácter estratégico. La tierra dejó de ser solo base productiva para convertirse en un activo integrado a los mercados internacionales de alimentos, energía y recursos naturales. En un contexto de crisis climática y competencia global por los bienes naturales, las disputas territoriales exceden hoy tanto la producción agrícola como la conservación ambiental y se proyectan sobre la definición misma de los modelos de desarrollo.

Abril, la actualidad argentina y la cuestión territorial

Si las fechas de abril permiten reconocer la persistencia histórica de la cuestión territorial, la coyuntura argentina actual ofrece un escenario privilegiado para observar su reconfiguración contemporánea. Las iniciativas impulsadas desde el inicio del gobierno de Javier Milei en materia económica y regulatoria no constituyen intervenciones aisladas sobre sectores específicos, sino que delinean una orientación común respecto del lugar que ocupan la tierra y los bienes naturales dentro del proyecto económico nacional. Bajo la premisa de la desregulación y la apertura al capital, el territorio aparece como un espacio estratégico para redefinir la inserción internacional del país. Más que una retirada

1 Stédile, J. P. (Coord.). (2020). *Experiencias de reforma agraria en el mundo*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.

estatal, lo que se configura es una reorganización de las reglas que estructuran el acceso, uso y valorización de los recursos naturales. Las discusiones sobre propiedad de la tierra, protección de bosques nativos y régimen de semillas permiten observar con claridad este desplazamiento.

El Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI), sancionado en 2024 como parte de la “Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” tras su aprobación por el Congreso Nacional, explicita esta orientación al redefinir el territorio como plataforma para atraer capitales a gran escala, especialmente en minería, energía y explotación de recursos estratégicos. Más que un instrumento económico, el RIGI establece un régimen diferencial mediante estabilidad fiscal, beneficios impositivos y marcos regulatorios prolongados, reduciendo riesgos para el capital transnacional. Así, el territorio deja de ser solo soporte productivo y pasa a constituirse en eje de una estrategia de competitividad global basada en bienes naturales.

En ese mismo horizonte debe leerse la reciente modificación de la Ley de Glaciares. Su sanción en 2010 había establecido límites explícitos a determinadas actividades extractivas en función del principio precautorio y de la protección de reservas estratégicas de agua dulce. La reforma vigente reactiva el debate sobre el alcance de estos límites. Al modificar definiciones técnicas y criterios de protección del ambiente periglacial, la nueva normativa redefine el equilibrio previamente establecido entre la preservación ambiental y la expansión productiva.

La articulación entre el RIGI y la modificación de la Ley de Glaciares no es meramente coyuntural. Ambos movimientos expresan una misma racionalidad territorial: la priorización de la explotación intensiva de recursos naturales como motor de desarrollo y como vía privilegiada de inserción internacional. En este marco, las regulaciones ambientales y los dispositivos de protección territorial dejan de funcionar como límites estructurales para convertirse en variables susceptibles de adecuación según las necesidades del nuevo esquema económico.

Así, el territorio se afirma como eje de un proyecto político. No se trata únicamente de facilitar inversiones o desburocratizar procesos, sino de disputar el sentido mismo de los bienes naturales y su lugar en el orden jurídico-económico. En esta reconfiguración

se inscriben nuevas ofensivas legislativas como la reforma de la ley de tierras, la ley de bosques y la ley de semillas, que buscan redefinir las reglas de acceso, uso y control del territorio y sus recursos.

La reforma del régimen de tierras: apertura y soberanía territorial

La discusión en torno a la denominada Ley de Tierras reactiva un problema histórico de la estructura agraria argentina: la concentración y el control del territorio. En este marco, el debate actual vuelve a plantear una tensión persistente: si la tierra debe pensarse como soporte de vida y producción o como un bien transable dentro de los mercados globales de inversión.

La Ley N° 26.737- Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre Tierras Rurales, sancionada en 2011, estableció límites a la extranjerización de la tierra rural al reconocer que el suelo no constituye únicamente un activo económico, sino también un recurso estratégico vinculado a la soberanía territorial, la producción de alimentos y la organización social del espacio rural.

El gobierno de Javier Milei impulsa una reforma orientada a eliminar o flexibilizar esas restricciones, promoviendo una mayor apertura a capitales internacionales bajo el argumento de atraer inversiones, dinamizar economías regionales y fortalecer la defensa irrestricta de la propiedad privada. Aunque el Ejecutivo intentó derogar la norma mediante un decreto de necesidad y urgencia, la ley continúa vigente por decisión judicial y su futuro se encuentra bajo análisis de la Corte Suprema. Pero el gobierno no se quedó tranquilo e intenta avanzar mediante la Ley de “Inviolabilidad de la Propiedad Privada” que plantea eliminar límites para personas y empresas extranjeras privadas, manteniendo restricciones únicamente para Estados y compañías estatales.

Sectores empresariales agropecuarios y financieros acompañan esta orientación, considerando que las regulaciones actuales desalientan inversiones y reducen la competitividad del mercado de tierras. Sin embargo, investigaciones recientes estiman que más de 13 millones de hectáreas, cerca del 5% del territorio nacional, ya se encuentran en manos extranjeras, lo que reaviva preocupaciones sobre concentración territorial y control de

recursos estratégicos.² En este sentido, la discusión excede el plano jurídico y expresa una disputa más profunda entre modelos territoriales: uno que concibe la tierra como activo financiero global y otro que la entiende como base material de la soberanía, la producción y la reproducción social rural.

La Ley de Bosques y la flexibilización ambiental

Las discusiones en torno a la Ley de Bosques Nativos expresan otra dimensión de las transformaciones territoriales en curso. Sancionada en 2007, la Ley 26.331 buscó establecer criterios de ordenamiento ambiental capaces de equilibrar expansión productiva y conservación ecológica, reconociendo a los bosques como bienes estratégicos para la sostenibilidad ambiental y las condiciones de vida de comunidades rurales. El Gobierno Nacional presentó recientemente un proyecto de reforma que introduce modificaciones en el régimen de regulación de desmontes y uso del suelo, reabriendo el debate sobre el papel de la planificación estatal frente a la presión creciente sobre los ecosistemas forestales.

El sistema vigente organiza el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos mediante una clasificación en tres categorías según su valor de conservación: zonas rojas, de máxima protección; zonas amarillas, destinadas a usos sostenibles con restricciones estrictas; y zonas verdes, donde se permiten intervenciones productivas bajo autorización estatal. Las iniciativas oficiales apuntan a flexibilizar controles y habilitar cambios de uso del suelo especialmente en áreas clasificadas como categoría amarilla, actualmente protegidas frente al desmonte. Bajo el argumento de reducir trabas regulatorias y favorecer el desarrollo económico, la reforma desplaza el equilibrio original entre conservación ambiental y expansión productiva.

Más allá del contenido técnico, lo significativo es el cambio de racionalidad territorial que estas propuestas introducen. Los bosques dejan de ser concebidos prioritariamente como bienes comunes sujetos a planificación ambiental para reinterpretarse como reservas potenciales de aprovechamiento económico. Diversas estimaciones advierten que

2 Recuperado de <https://www.observatorioidetierras.ar/2025/12/la-extranjerizacion-de-tierras-en.html>

la superficie expuesta al desmonte podría ampliarse de aproximadamente 10 millones a cerca de 42 millones de hectáreas, reactivando conflictos socioambientales vinculados a la deforestación, la pérdida de biodiversidad y el desplazamiento de poblaciones rurales. La disputa por la Ley de Bosques expresa así una tensión estructural entre regulación ambiental y expansión extractiva del territorio.

La modificación del régimen de semillas: propiedad intelectual y control productivo

La discusión en torno a la modificación de la Ley de Semillas reactualiza un debate estructural del agro argentino: quién controla el punto de partida mismo de la producción agrícola. Tradicionalmente vinculadas a prácticas de intercambio y reproducción campesina del conocimiento agrario, las semillas han sido progresivamente desplazadas hacia un régimen de regulación que las transforma en activos jurídicos y económicos estratégicos. En este proceso, el fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual tiende a erosionar la autonomía productiva de agricultores y comunidades rurales, consolidando dinámicas de concentración corporativa y ampliando la dependencia tecnológica dentro del sistema agroalimentario.

La reforma impulsada por el gobierno de Javier Milei, en el marco de negociaciones internacionales, especialmente el acuerdo de cooperación económica y comercial con Estados Unidos, propone avanzar antes de 2027 hacia la adopción del convenio de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) en su versión 1991. La iniciativa busca reforzar los derechos de obtentor, restringir el uso propio de semillas y establecer regalías obligatorias, mientras que el gobierno presenta la normativa vigente como un límite a la competitividad argentina en un agro global organizado en torno a la biotecnología y la propiedad intelectual.

La Mesa de Enlace³ acompaña la actualización de la normativa y el reconocimiento económico de la innovación tecnológica, aunque marca diferencias con la propuesta

³ La Mesa de Enlace está integrada por la Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Federación Agraria Argentina (FAA) y Coninagro,

oficial. En lugar de adherir a UPOV 1991, impulsa una reforma basada en UPOV 1978, buscando evitar un régimen más restrictivo y permitir el uso propio mediante regalías limitadas en el tiempo, preservando la rentabilidad y previsibilidad productiva.

En contraste, organizaciones campesinas, indígenas y de la agricultura familiar advierten que las reformas podrían limitar la guarda e intercambio de semillas, prácticas clave para la autonomía productiva y la diversidad agrícola. Desde esta perspectiva, el debate refleja un conflicto entre modelos agrarios: uno basado en la concentración tecnológica y corporativa, y otro que concibe la semilla como bien común ligado a la soberanía alimentaria.

El territorio como disputa democrática

Las transformaciones regulatorias en debate muestran que la cuestión territorial ha dejado de ser un tema sectorial para constituirse en un programa político. Tierra, bosques, semillas y glaciares expresan una misma disputa: cómo se organiza la relación entre economía, naturaleza y democracia.

Más que una retirada estatal, el ciclo de reformas redefine activamente las reglas de acceso a los bienes naturales, instalando un nuevo ordenamiento territorial basado en la expansión de la lógica de mercado sobre espacios históricamente protegidos.

En este contexto, el Día Internacional de la Lucha Campesina y el Día de la Tierra reponen una pregunta persistente en la historia argentina: quién decide sobre el territorio y en nombre de qué futuro colectivo.