

REFORMA AGRARIA Y DERECHOS CAMPESINOS

25 AÑOS: LA REFORMA AGRARIA EN EL PAPEL, EL CAPITAL EN EXPANSIÓN, EL CAMPESINADO EN LUCHA



El territorio rural paraguayo ha demostrado ser esencial en la vida política, económica y cultural del país. Los últimos 25 años han tenido al campesinado, las y los terratenientes y al agroempresariado, así como a las instituciones agrarias y judiciales, en el centro de innumerables conflictos y disputas no solo por la tierra, sino también por la forma de producción, la relación con el ambiente y el sentido cultural de la vida. El Estado ha actuado como aliado de los intereses terratenientes; la reforma agraria sigue siendo una deuda con el pueblo.

PALABRAS CLAVES: reforma agraria, derechos de los campesinos y las campesinas, tenencia de la tierra, políticas agrarias.

Luis Rojas Villagra

HEÑÓI

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

En 1996 se publicaba el primer informe sobre derechos humanos en Paraguay, incluyendo la evaluación en cuanto a los derechos de la población campesina, en un artículo titulado “Derecho al Desarrollo Rural”, escrito por Tomás Palau. El marco histórico correspondía a la primera década de la posdictadura, ese periodo denominado “de transición”, aunque con poca claridad sobre hacia dónde se transitaba. La Constitución de 1992, la que definió con amplitud la importancia de la reforma agraria y la necesidad de superar la estructura latifundista de tenencia de la tierra en el país, llevaba poco tiempo de vigencia. Gobernaba entonces Juan Carlos Wasmosy, implementando políticas neoliberales y fomentando el modelo agroexportador en el sector rural. Era la década del neoliberalismo expansivo y de fuertes resistencias populares en América Latina. En Paraguay eran tiempos de crispación política, con una deteriorada situación social, una pobreza extendida, fuerte concentración de la tierra y una desigualdad social creciente. El campesinado, duramente reprimido en tiempos dictatoriales, no lo pasaba mucho mejor en democracia. Tomás Palau describía el cuadro de situación en aquel año:

La agricultura familiar [...] adolece de penurias: cantidad y calidad de tierras, financiamiento caro y escaso, infraestructura precaria, tecnología inadecuada, altos precios de los insumos agrícolas, deterioro del medio, formas de tenencia inseguras, poca oferta de trabajo, organización deficiente, falta de capacitación y asistencia técnica, migración y minifundización de la propiedad familiar, bajos precios y mercados agrícolas inseguros y distorsionados [...] no tienen instrumentos de labranza como no sean el machete y la azada [...] las políticas de reparto de tierras para campesinos sin tierra no fueron capaces de invertir el proceso de concentración de tierras [...] el marco institucional inadecuado es el resultado del cautiverio en que éste se encuentra por parte de los sectores latifundistas, agroexportadores [...] énfasis sobre los cultivos de exportación que el Estado propicia, por el escaso presupuesto que se destina a la investigación y a la extensión agrícolas; por la formación tradicional de los agrónomos basada en una agricultura rubrista y productivista...¹

Entonces, en su gran mayoría, los asentamientos campesinos eran conquistas de sus luchas, mientras el Instituto de Bienestar Rural (IBR) se limitaba a regularizar la situación posteriormente. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) era descrito como una “institución verticalista y cerrada, que funciona anteponiendo los intereses políticos partidarios [...] la elaboración de programas que responden no en pocos casos, más que a las necesidades de la población rural, a la justificación de los salarios percibidos por los funcionarios...”². El IBR y la política de tierras no contaban con el presupuesto

1 Tomás Palau, “Derecho al Desarrollo Rural”, en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Alter Vida et al., 1996), 523-541.

2 Tomás Palau, Stella García y Víctor Bareiro, “Derecho al Desarrollo Rural”, en *Derechos Humanos en Paraguay 1997* (Asunción: Adavi et al., 1997), 417.

necesario para cumplir con sus responsabilidades, menos con el apoyo político. Más bien, este ente cumplía un rol de mediador en los conflictos de tierras, en varios casos con resultados positivos. Los programas de desarrollo rural se caracterizan por el prebendarismo y el clientelismo político. Las instituciones del sector rural trabajan descoordinadamente, cada una por su lado, y sin participación de las organizaciones campesinas.

Las desacertadas políticas agrarias provocaban que muchas familias campesinas abandonen el campo y se desarraiguen, generando una urbanización periférica creciente en torno a las principales ciudades. Las campañas algodoneras del MAG fracasaron, con un alto componente de corrupción en el proceso. A fines del siglo XX, en ese marco se daban importantes movilizaciones y manifestaciones de protesta del campesinado organizado³. Además de la desconcentración de la tierra, se vislumbraba la necesidad de una renovación en las instituciones y leyes agrarias, dados los pobres resultados logrados hasta entonces.

A inicios del siglo XXI, la situación continuaba igual. El IBR sin presupuesto e inficionado por la corrupción, mientras el MAG seguía orientado a favor de los sectores productivos cercanos al poder, el ganadero y el agroexportador⁴. En el 2002 se aprobó el nuevo Estatuto Agrario, y en 2004 se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) en sustitución del IBR, cambios que despertaron expectativas en el sector campesino. Sin embargo, los problemas persistieron. El artículo de Quintín Riquelme del 2005 daba cuenta de ello:

En 15 años de apertura política, los problemas siguen siendo los mismos. Ninguno de los gobiernos ha podido establecer ni una estrategia de reforma agraria ni de desarrollo rural [...] La tierra cada vez está más concentrada en poder de pocas manos [...] los tres últimos meses del 2004, las acciones represivas del gobierno se manifestaron en toda su dimensión contra las organizaciones campesinas. Éstas lanzaron una gran ofensiva demandando el derecho a la tierra, a la soberanía y al desarrollo rural. La represión, el desalojo, la destrucción de casas y cultivos y la cárcel fueron las respuestas inmediatas del gobierno a los reclamos campesinos. La otra respuesta fue la judicialización [...] Los referidos artículos (sobre la reforma agraria), que favorecen a la población campesina, fueron sistemáticamente olvidados y violados por el Estado paraguay, que ha hecho del incumplimiento de estas normas constitucionales la regla [...] las leyes y las garantías constitucionales son observadas y aplicadas unilateralmente por el Estado sólo a favor de un sector de la población, aquel que detenta el poder político y económico⁵.

3 Carlos Ortiz, "Derecho al Desarrollo Rural", en *Derechos Humanos en Paraguay 1998* (Asunción: Alter Vida et al., 1998), 301-308.

4 Elizabeth Duré, "El Estado cada vez más ausente para el sector rural", en *Derechos Humanos en Paraguay 2002* (Asunción: Codehupy, 2002), 277-286.

5 Quintín Riquelme, "Movimiento Campesino: siguen los mismos problemas", en *Derechos Humanos en Paraguay 2005* (Asunción: Codehupy, 2005), 288-289.

En el 2008 ocurrieron tres hechos destacables: se realizó el nuevo Censo Agropecuario Nacional (CAN), se presentó el informe sobre tierras malhabidas de la Comisión de Verdad y Justicia, y se cortó la seguidilla de gobiernos colorados con la elección de Fernando Lugo. El CAN demostró que la concentración de la tierra en pocas explotaciones agropecuarias aumentó, pues el 2,5% de ellas concentraba el 85% de la superficie. El informe sobre tierras malhabidas comprobó que el IRA⁶ y el IBR entregaron de manera irregular, entre 1954 y el 2003, nada menos que 7.851.295 hectáreas a personas no beneficiarias de la reforma agraria, el 64% del total de tierras adjudicadas⁷. Por su parte, el gobierno de Lugo había presentado como principal promesa electoral la reforma agraria e impulsó algunas iniciativas en esa dirección. Por ejemplo, la Comisión Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA), a cargo del Indert, y el Programa de Producción de Alimentos (PPA), ejecutado por el Viceministerio de Agricultura. Sin embargo, la fuerte presión de los sectores conservadores y las debilidades del propio Gobierno impidieron la implementación de una política más efectiva: “No es casual que la derecha política y el poder real (el económico) se conglomeren para la defensa de los intereses latifundistas [...] La alianza con la derecha marcó la conformación del gabinete. Fue ahí, en la heterogeneidad del Poder Ejecutivo, donde se gestaron los primeros obstáculos para la reforma agraria”⁸.

La masacre de Curuguaty en el 2012 fue la excusa del poder terrateniente para destituir a aquel gobierno. Desde entonces, la contrarreforma agraria, favorable a los agroempresarios y terratenientes, tomó fuerza⁹. Liberación masiva de semillas transgénicas, debilitamiento de la política de tierras, suspensión de mensuras judiciales y expropiaciones, no recuperación de tierras malhabidas, recortes de presupuesto, criminalización de la lucha campesina incluyendo asesinatos de dirigentes, desalojos e imputaciones, privilegios fiscales para el agronegocio, fueron parte de la política agraria hasta la actualidad, como consta en los sucesivos informes sobre la reforma agraria presentados por la Codehupy¹⁰.

6 Instituto de Reforma Agraria, sustituido por el IBR en 1963.

7 Comisión de Verdad y Justicia, *Informe Final. Tierras Malhabidas, Tomo IV* (Asunción: CVJ, 2008).

8 Tomás Palau, “Situación campesina: herencia oligárquica y debilidades del gobierno actual”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2010* (Asunción: Codehupy, 2010), 561-573.

9 Luis Rojas, “De la Reforma Agraria en la Constitución de 1992 a la contrarreforma agraria del poder terrateniente. La contrarreforma agraria toma fuerza”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2013* (Asunción: Codehupy, 2013), 313-326.

10 Inés Franceschelli, “La contrarreforma agraria sigue avanzando”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2014* (Asunción: Codehupy, 2014), 245-265. Inés Franceschelli, “La propiedad vs. ‘la sociedad’”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2015* (Asunción: Codehupy, 2015), 339-354. Abel Areco, Luis Rojas e Inés Franceschelli, “Sembrando inequidades y mayor dependencia externa”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2016* (Asunción: Codehupy, 2016), 213-226. Milena Pereira, “Derecho a la reforma agraria: ¿Quién ejerce su defensa jurídica?”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2017* (Asunción: Codehupy, 2017), 309-330. Milena Pereira, “La gobernanza de la tenencia de la tierra: nudo crítico para los derechos humanos en el Paraguay”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: Codehupy, 2018), 267-284. Milena Pereira y Abel Areco, “La negación del derecho: cada vez más lejos del programa constitucional”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 293-310.

En estos 25 años, los avances en materia de reforma agraria y derechos campesinos han sido mínimos, y el principal no ha venido de parte del Estado: la conquista de tierras y asentamientos gracias a la lucha campesina. A pesar de partir en 1996 de una situación claramente negativa, ha habido más retrocesos: impunidad en la apropiación ilegal de tierras, corrupción generalizada, creciente criminalización, represiones y desalojos, debilitamiento progresivo de la política de distribución de tierras, hasta su casi extinción en la actualidad.

El obstáculo estructural más significativo para la realización de los derechos campesinos ha sido el poder terrateniente, que maneja las instituciones estatales, el Poder Judicial, medios de comunicación, guardias privados, e incluso sicarios. Ese poder económico devino en poder político, instrumentando a partidos e instituciones para garantizar sus privilegios, evitando la realización efectiva de la necesaria reforma agraria. Como se verá en el presente informe, la tendencia general es a la profundización de estos aspectos negativos y, en consecuencia, a la continuidad de la sistemática negación de los derechos de la población campesina.

SITUACIÓN DEL DERECHO

El último año, analizado en este informe, ha sido un periodo de continuidades y novedades. Las continuidades tienen que ver con el modelo de producción, sus características, dinámicas y problemas, así como con el desempeño sesgado y deficiente de las instituciones estatales del país en materia agraria. Las novedades del periodo han venido de la mano de la pandemia mundial de la covid-19 que, al generar una situación inédita de aislamiento social y múltiples restricciones, provocó algunas situaciones novedosas, al tiempo de mostrar con mayor claridad una serie de problemas estructurales que padece la sociedad paraguaya. En las siguientes páginas analizamos esas dinámicas repentinas generadas por la situación sanitaria, así como las pesadas inercias políticas y socioeconómicas que continúan beneficiando a una minoría social, al tiempo de perjudicar a amplios sectores y a la sociedad en su conjunto.

PANDEMIA DE LA COVID-19

Las consecuencias y los efectos negativos del modelo de producción agroindustrial han tendido a agravarse a raíz de la cuarentena decretada por el Gobierno desde marzo hasta octubre del presente año. Uno de los efectos que más rápido se presentó fue el de la suba de precios de productos agrícolas básicos, por la limitada producción nacional y las restricciones al ingreso

de productos extranjeros, que en gran medida ingresaban al país de contrabando. A dos semanas de iniciadas las restricciones, el precio de la cebolla se había incrementado 148%, de la papa 138%, la naranja 58%, del tomate 6%¹¹, lo que generó la queja generalizada de las y los consumidores, por lo cual el MAG tuvo que intervenir de modo a aumentar la importación de esos productos, y bajar en parte los precios.

La pandemia evidenció la crisis en la producción de alimentos en Paraguay, lo cual se pudo constatar, además de por la suba de precios, por el fuerte incremento en las importaciones de hortalizas y frutos frescos en el primer semestre del año. El volumen de las hortalizas importadas en dicho periodo se incrementó en 98% (cuadro 1), mientras el valor pagado por las mismas creció en 128%, lo cual significa que importamos más cantidad y a precios más altos. Los rubros frescos, como frutas y productos de verdeo, se incrementaron en un 43% en el volumen y 37% en el valor pagado. Estos datos corroboran la creciente dependencia hacia productos extranjeros para cubrir la demanda alimentaria en el país, así como la ineficacia de las políticas públicas para estimular la producción nacional.

Cuadro 1. Importaciones agrícolas (en millones de USD y toneladas)

IMPORTACIONES AGRÍCOLAS		HORTALIZAS	FRUTOS FRESCOS
Valor (USD millones)	Enero a junio 2019	10	7
	Enero a junio 2020	23	10
	Variación en %	128	37
Toneladas	Enero a junio 2019	56.401	24.794
	Enero a junio 2020	111.746	35.448
	Variación en %	98	43

Fuente: Elaboración propia en base a Boletines Bimestrales del Senave.

Paralelamente a esta situación, horticultores y horticultoras del departamento Central, organizados en la Federación Nacional Campesina (FNC), denunciaron ante los entes responsables de la política agraria que sus cultivos, principalmente de tomate y locote, eran atacados por diferentes plagas. Reclamaron en reiteradas ocasiones asistencia técnica y apoyo para inver-

11 Servicio de Información de Mercados Agropecuarios, MAG, Dirección de Comercialización, acceso en diversas fechas entre marzo y octubre de 2020, <http://www.mag.gov.py/index.php/institucion/dependencias/sima>.

sión en infraestructuras básicas; pero, más allá de alguna visita, no lograron una asistencia efectiva ni solucionar el problema, por lo que se perdieron miles de toneladas de hortalizas¹². A esta situación se sumó la acelerada expansión inmobiliaria en territorios rurales y periurbanos de municipios como Itauguá, Itá y J. Augusto Saldívar, que se verificó incluso en el periodo de cuarentena, acaparando tierras que históricamente fueron destinadas a la producción hortícola, y hoy se desmontan para el negocio inmobiliario, que se expande sin regulación, ni criterios sociales o ambientales¹³.

En los meses de la pandemia también se notó una fuerte escasez de semillas, tanto las de autoconsumo como las de algunos rubros de renta, lo cual remite a las mismas causas del encarecimiento de alimentos, la dependencia hacia proveedores de origen extranjero y la falta de una política pública para fortalecer la recuperación del acervo semillero nacional¹⁴.

Otra situación resaltada por la inédita coyuntura fue la dificultad para acceder a alimentos destinados a una gran parte de la población, lo cual derivó en la multiplicación espontánea de miles de ollas populares en todo el territorio nacional, la mayoría de ellas autogestionadas por la propia población necesitada de alimentos, mayormente lideradas por mujeres¹⁵. Por varios meses, miles de familias pudieron acceder a un plato de comida gracias a esas ollas, que dejaron ver que la producción de alimentos de autoconsumo en el país es cada vez menor; que los precios de los alimentos son una barrera significativa para un amplio sector de la población; y que los ingresos derivados de empleos o trabajos por cuenta propia son insuficientes, más aún cuando se dan en condiciones de informalidad, situación que alcanza al 71% de la población¹⁶.

La pobreza y el hambre son realidades manifiestas, y se agudizan en contextos como del presente año, lo que impulsó manifestaciones de quienes dependen de las ollas para que se sancione una ley de apoyo a las mismas, lo que finalmente se materializó en septiembre con la promulgación de la Ley N.º 6603¹⁷ “de apoyo y asistencia a las ollas populares organizadas en todo el territorio de la República durante la pandemia del Covid 19”, dele-

12 “Tomates y locotes afectados en Central”, *Heñói*, acceso el 8 de julio de 2020, <https://henoi.org.py/2020/07/08/tomates-y-locotes-afectados-en-central/>.

13 “La paradoja del futuro. ¿Alimentación o especulación inmobiliaria?”, *Heñói*, acceso el 16 de octubre de 2020, <https://henoi.org.py/2020/10/16/la-paradoja-del-futuro-alimentacion-o-especulacion-inmobiliaria/>.

14 “Si la semilla vive”, *Heñói*, acceso el 31 de marzo de 2020, <https://henoi.org.py/2020/03/31/si-la-semilla-vive/>.

15 Plataforma Social de DDHH, Memoria y Democracia, *Ollas populares, respuesta comunitaria y solidaria frente al hambre* (Asunción, Revista Acción N.º 406, 2020).

16 Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2019. La naturaleza cambiante del trabajo* (Washington, Banco Mundial, 2019).

17 Ley N.º 6603/2020, del 14 de septiembre de 2020, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 16 de octubre de 2020, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9365/ley-n-6603-de-apoyo-y-asistencia-a-las-ollas-populares-organizadas-en-todo-el-territorio-de-la-republica-del-paraguay-durante-la-pandemia-declarada-por-la-organizacion-mundial-de-la-salud-a-causa-del-covid-19>.

gando la provisión de alimentos a la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi).

POLÍTICA DE TIERRAS

En un país con una altísima concentración de tierras, y un sector significativo de la población que carece de ellas para asentarse y producir, una vigorosa política de acceso y distribución es fundamental, tal como está establecido en la Constitución Nacional del país, para avanzar en un proceso de reforma agraria y desarrollo rural inclusivo y sostenible. Sin embargo, ha ocurrido todo lo contrario, la política de tierras del gobierno actual es prácticamente inexistente: los instrumentos legales para que el Indert pueda contar con tierras han sido casi abandonados, como la compra, la expropiación y la recuperación de tierras irregularmente ocupadas, reduciéndose la acción del ente agrario a solo procesos de regularización de lotes. Según datos del propio Indert (cuadro 2), en todo el 2019 solamente se realizaron dos adquisiciones de tierras, una en Caaguazú y otra en Cordillera, que sumaron 332 hectáreas, por un valor aproximado de Gs. 3.500 millones¹⁸. En ese mismo año se realizaron pagos a cuenta de tierras adquiridas o expropiadas en periodos anteriores, por Gs. 33.500 millones. Es el caso de tierras en Caaguazú, Itapúa y Concepción-Amambay, esta última correspondiente a la expropiación en 1995 de las tierras conocidas como Antebí Cué, hoy ocupadas en su mayor parte por ganaderos no sujetos de la reforma agraria. En una actitud inaudita, el propio presidente del Indert ha planteado legitimar la situación irregular en Antebí Cué, de forma que el ente pueda recaudar fondos para pagar sus deudas, iniciativa que aún no se concretó¹⁹. En 2019, la ejecución presupuestaria del ente fue de solo 64%, de un presupuesto ya de por sí muy escaso.

18 Portal Unificado de Información Pública (2020). Solicitud #27360. Disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/27360>.

19 "Indert busca recuperar recursos para cumplir con compromisos a favor de beneficiarios", *Indert*, acceso el 10 de octubre de 2020, <http://www.indert.gov.py/indert/index.php/noticias/indert-busca-recuperar-recursos-para-cumplir-con-compromisos-favor-de-beneficiarios>.

Cuadro 2. Compras y pagos de tierras. Indert 2019-2020

CONCEPTO	DISTRITO	SUPERFICIE (HECTÁREAS)	PRECIO POR HECTÁREA (MILLONES GS.)	MONTO TOTAL (MILLONES GS.)
Compra 2019	Yhú - Caaguazú	312	10,5	3.206
Compra 2019	25 de Diciembre - Cordillera	20	14	286
Pago a cuenta 2019	Yhú - Caaguazú	1.550	17,8	9.500
Pago a cuenta 2019	Bella Vista Sur - Itapúa	462	15	2.000
Pago a cuenta 2019	Concepción-Amambay	224.610	1	22.000
Compra 2020	Santa Rita - Alto Paraná	232	17	3.944
Pago a cuenta 2020	Yhú - Caaguazú	1.550	18	1.361

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Indert.

La situación en el 2020 empeoró en el contexto de la pandemia mencionada. Hasta el mes de octubre, únicamente se realizó una compra de tierras: 232 hectáreas en la localidad de Santa Rita, departamento de Alto Paraná, adquiridas a un precio de 17 millones la hectárea, totalizando Gs. 3.944 millones. A esto se suma tan solo el pago parcial de Gs. 1.361 millones por una propiedad adquirida anteriormente en Yhú, Caaguazú. Estos datos demuestran la anémica política de tierras del Indert, incapaz de dar respuesta a las demandas campesinas. Su ejecución presupuestaria al 31 de agosto era del 47%²⁰.

Según un informe del 2016²¹, en el Indert existían registradas entre 65.000 y 75.000 solicitudes de lotes por parte de familias campesinas que aún esperaban una resolución. En el año 2019 se registraron 2.167 nuevas solicitudes de lotes, mientras que en el 2020 fueron otras 525 solicitudes²². La mayoría de estas solicitudes corresponden a los departamentos de Concepción, San Pedro, Caazapá, Alto Paraná y Amambay, que se suman a las de años anteriores. El ente agrario ha demostrado una bajísima capacidad de respuesta a estas solicitudes en los últimos años, situación que se vio agravada aún más por el contexto particular del presente año. Entre 2019 y 2020 no se ha habilitado ninguna colonia campesina; la única habilitada por el instituto corresponde a un asentamiento urbano en el distrito de Minga Guazú, con

20 Portal de Datos Abiertos (2020), acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://datos.hacienda.gov.py/>.

21 Arantxa Guereña y Luis Rojas, *Yvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay* (Asunción: OXFAM, 2016), 72.

22 "Solicitud #33951. Informe sobre lotes y colonias", Portal Unificado de Información Pública, acceso el 23 de septiembre de 2020, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/33951>.

128 lotes en una superficie de 61 hectáreas²³. La regularización de tierras se presenta como el principal objetivo del Indert ya desde el gobierno de Cartes, que tiene continuidad en el de Abdo. El acceso y la distribución de tierras han quedado prácticamente en el olvido.

Hubo un solo intento significativo de expropiación de una finca de 1.452 hectáreas para la reforma agraria, ubicada en el distrito de Tacuatí, San Pedro. La expropiación había sido aprobada por la Cámara de Diputados en octubre de 2019; posteriormente fue rechazada por la Cámara de Senadores, por la fuerte presión ejercida por los gremios empresariales, como la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y la Unión de Gremios de la Producción (UGP), a los que se sumó el propio presidente del Indert, Mario Vega²⁴, quien afirmó no apoyar el proyecto por no contar con recursos para el pago. Vega estuvo vinculado a los gremios de producción de soja antes de asumir dicho cargo²⁵. El proyecto fue archivado definitivamente en noviembre de 2019.

Tampoco el Gobierno ha avanzado en la recuperación de tierras ocupadas ilegalmente, como las tierras malhabidas, los excedentes fiscales o lotes coloniales ocupados de forma irregular por no beneficiarios del Estatuto Agrario. Esto se debe a la falta de voluntad política del sector gubernamental, así como a la sistemática oposición a dichos procesos por parte de los sectores terratenientes, quienes tienen una muy fuerte influencia en los tres poderes del Estado²⁶. Tal es el caso de las tierras ilegalmente apropiadas por la empresa Perfecta S.A., actualmente en manos de la Agroganadera Pindó S.A. de la familia Bendlin, reclamadas por familias campesinas desde hace varios años²⁷. A esto se suma la corrupción endémica del ente agrario, y la displi-cencia de los órganos de control que alimentan la impunidad; casi todos los últimos presidentes del Indert han dejado el cargo en medio de denuncias de corrupción, como los casos de Horacio Torres, Justo Cárdenas, Luis Ortigoza y, recientemente, Mario Vega.

Los desalojos de tierras, que se habían multiplicado en el 2019 tanto en zonas rurales como urbanas, tuvieron una desaceleración en el 2020 dadas las restricciones creadas por la pandemia, aunque igualmente se ejecutaron en ciertos casos. Sin embargo, existen muchos procesos judiciales abiertos, y la permanente presión de los sectores terratenientes, apoyados por campañas en los medios comerciales de comunicación, para reiniciar los procesos de desalojos. Tal es el caso de la colonia Guahory, del distrito de Tembiaporá, Caaguazú, donde familias campesinas han resistido a varios desalojos en los

23 *Ibíd.*

24 Mario Vega fue destituido el 19 de octubre de 2020, al ser imputado por lesión de confianza.

25 Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), *Informe 2019: Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica* (La Paz: IPDRS, 2020), 254-264.

26 Guereña y Rojas, *Vvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay*.

27 Pereira, "La negación del derecho..."

últimos años. Desde septiembre, nuevamente productores de soja, abogados y periodistas vienen posicionando la necesidad de volver a ejecutar otro desalojo en dicho lugar. También en el caso de las tierras malhabidas ocupadas por la Agroganadera Pindó en Yvyrarobana, aumenta la presión empresarial para que se ejecute el desalojo de unas 400 familias campesinas. Otros asentamientos campesinos, como María de la Esperanza en Tavaí²⁸, Caazapá, y varias comunidades indígenas, corren el mismo peligro.

PROYECTO DE CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CATASTRO Y REGISTROS PÚBLICOS (DINACARE)²⁹

Siguiendo en el ámbito de la política de tierras, en este periodo ha tomado impulso el proyecto de ley que crea la Dinacare (Dirección Nacional de Catastro y Registros Públicos), un nuevo ente público que absorbería a las actuales Secretaría Nacional de Catastro (SNC), la Dirección Nacional de Registros Públicos y el Departamento de Agrimensura y Geodesia, la primera dependiente del Ministerio de Hacienda, la segunda del Poder Judicial y el tercero del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). El proyecto tiene el apoyo de los tres poderes del Estado, y sus principales defensores en el Congreso son los senadores Enrique Riera y Fidel Zavala, según consta en reuniones y audiencias públicas realizadas. En dichas audiencias, el proyecto fue casi unánimemente rechazado por organizaciones sociales, campesinas, indígenas, de derechos humanos, incluso por agremiaciones de escribanos y agrimensores. Entre las muchas críticas a este proyecto, está la relacionada a la Dirección General de Regularización que se crearía dentro de dicha institución, la cual tendrá atribuciones para dirimir conflictos en torno a posesiones y títulos de tierras, pudiendo ser mal utilizada con fines de legitimación³⁰. Al cierre de este informe, el proyecto seguía en estudio en varias Comisiones del Senado.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG)

La política agraria del gobierno actual ha sido errática e ineficaz para promover el desarrollo de la agricultura campesina. En poco más de dos años de gestión, ya han sido nombrados al frente de este ente clave tres ministros: Denis Lichi, Rodolfo Friedmann y el último desde septiembre, Santia-

28 Asentamiento que fue declarado Colonización de Hecho en el 2012 por parte del Indert. "Actualmente las familias del Asentamiento María de la Esperanza..." [Facebook], OLT. Caazapá [@OLTCAAZAPA], 11 de octubre de 2020, acceso el 12 de octubre de 2020, <https://web.facebook.com/OLTCAAZAPA/photos/a.2193608294064280/3372006066224491/>.

29 "Ficha Técnica del Expediente", SiPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 13 de octubre de 2020, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121539>.

30 "Audiencia Pública: Proyecto de Ley que crea..." [Facebook], Cámara de Senadores de la República del Paraguay [@SenadoresPy], 31 de agosto de 2020, acceso el 11 de octubre de 2020, <https://web.facebook.com/667283816674793/videos/4847306548616614/>.

go Bertoni. Los dos primeros han tenido una pobre gestión, continuidad de gestiones anteriores, y el tercero no despierta ninguna esperanza en una reorientación significativa de la política agraria. De hecho, el nombramiento de Bertoni fue saludado por los gremios del agronegocio como un acierto, y el mismo se había dado días después de declaraciones del entonces viceministro, desacreditando las denuncias sobre la incidencia de la ganadería en la deforestación en el país, formuladas por el Instituto Ambiental de Estocolmo³¹. Ya en función de ministro, Bertoni recomendó el rechazo del Acuerdo de Escazú, que propone una mayor transparencia y participación ciudadana en los temas ambientales.

El ministro anterior, Rodolfo Friedmann, cuya gestión abarcó la mayor parte del periodo analizado en este informe, tuvo una deslucida gestión, dejando el cargo en medio de denuncias de corrupción. Durante la crisis generada por la pandemia y el deterioro de la situación alimentaria, el MAG tuvo que improvisar algunas medidas de asistencia, anunciando un plan de apoyo a 100.000 fincas de producción y 50.000 huertas familiares de autoconsumo, más entrega de créditos e insumos a las y los productores³². Esta propuesta fue rechazada por varias organizaciones, entre ellas la Federación Nacional Campesina (FNC), que afirmó que representaba más de lo mismo por parte del MAG, y lo que correspondía era impulsar una reforma agraria real, que incluya la distribución de tierras, entre otras medidas³³. Con el transcurrir de los meses, dicho plan se fue diluyendo, y las quejas de las familias campesinas por el abandono estatal se volvieron a escuchar.

La Coordinadora Nacional Intersectorial (CNI) y la Articulación Campesina, Indígena y Popular (ACIP) realizaron una movilización nacional en el mes de octubre en la capital, reclamando acceso a la tierra y regularización de la tenencia de la tierra para las familias campesinas, cese de los desalojos, condonación de deudas, reactivación productiva de la agricultura familiar, implementación de la ley de defensa y promoción de la agricultura campesina. Luego de unos días de movilización y diversas reuniones con responsables de las políticas públicas, llegaron a un acuerdo³⁴ que contempla, entre otros aspectos, la reasignación de USD 25 millones a cargo del MAG para destinarlos a planes productivos de fincas campesinas, la provisión de créditos a largo plazo y bajas tasas de interés, además de la instalación de una mesa de trabajo que pueda intervenir sobre casos de desalojo.

31 Instituto Ambiental de Estocolmo, *Anuario Trase 2020. El estado de las cadenas de suministro de riesgo forestal* (Estocolmo: SEI, 2020), acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://insights.trase.earth/yearbook/contexts/paraguyan-beef/>.

32 "MAG entregará insumos para asegurar autoconsumo de 150.000 familias agrícolas", *Agencia IP*, 2 de abril de 2020, acceso el 30 de septiembre, <https://www.ip.gov.py/ip/mag-entregara-insumos-para-asegurar-autoconsumo-de-150-000-familias-agricolas/>.

33 Federación Nacional Campesina, *Posicionamiento sobre Plan del MAG*, 5 de abril de 2020.

34 Acuerdo de compromiso entre la Unidad Campesina, Indígena y Popular, integrada por la Coordinadora Nacional Intersectorial (CNI) y la Articulación Campesina, Indígena y Popular (ACIP) con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Asunción, 15 de octubre de 2020.

LEY N.º 6286/2019 “DE DEFENSA, RESTAURACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA”

Esta ley, promulgada por el Poder Ejecutivo en mayo de 2019, debía ser reglamentada por el Gobierno en un plazo de seis meses para que pueda ser operativizada. Sin embargo, dicha reglamentación recién fue dada a conocer en el mes de agosto de 2020, a través del Decreto N.º 3929³⁵, aunque la misma aún no ha sido operativizada. El decreto contempla que la autoridad de aplicación de la ley será el Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina (VAF), pero el mismo aún no ha sido creado.

Esta ley ha sido el resultado de la fusión de diversos proyectos en el Congreso y cuestionada por diversos sectores en varios aspectos. Incluye declaraciones de buenas intenciones, pero en los aspectos prácticos presenta lagunas e incluso puntos contradictorios con normativas vigentes, que podrían causar problemas, lo que genera dudas sobre su operatividad. Los principales aspectos de la ley son³⁶:

- Creación del Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina, dentro del MAG.
- Creación del Consejo Interinstitucional de la Agricultura Familiar Campesina, conformado por agricultores campesinos e indígenas, y las instituciones públicas vinculadas al sector.
- Inscripción en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (Renaf) para ser beneficiario. Ahora bien, uno de los requisitos para inscribirse es poseer un lote, con lo cual campesinos y campesinas sin tierras no pueden ser beneficiarios. Para ser adjudicada con un lote, una persona debe estar en el Renaf o ser habitante urbanizada con voluntad de trabajar en la AFC, lo cual excluye a la población rural que no posee tierras.
- Creación del Fondo Solidario de reserva de tierras, por fuera del ámbito de funcionamiento del Indert, que es el ente encargado de la política de tierras para la población campesina. Esto crea una superposición de funciones entre ambos entes. Este punto podría ser peligroso, si es que se plantea la necesidad de eliminar el Indert que, aunque tiene muchos problemas, es la institución que, con el Estatuto Agrario vigente, representa la posibilidad de una política de tierras no mercantilizada, acorde a la reforma agraria.

35 Decreto N.º 3929/2019 “Por el cual se reglamenta la Ley 6286/19”, acceso el 30 de agosto de 2020, <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/11383.pdf>.

36 Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), *Informe 2019: Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica* (La Paz: IPDRS, 2020), 263-264.

- Establecimiento de objetivos que contemplan algunas demandas históricas, como la soberanía alimentaria, la agroecología y la asociatividad.
- Referencia confusa sobre la población indígena, la que cuenta con su propio conjunto de leyes específicas.
- Inclusión de incentivos a los servicios ambientales, muy cuestionados por promover la mercantilización de la naturaleza.

Por otra parte, el MAG estuvo trabajando para poner en funcionamiento el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Agricultura Familiar 2020/2025, en el cual nada menos que el 87% del presupuesto estaría destinado a mecanizar las fincas campesinas, con soja y maíz transgénicos, además de sésamo³⁷. En la conducción estratégica de este programa está incluida la Unión de Gremios de la Producción (UGP), el principal gremio sojero del país. Sin embargo, la mecanización masiva no es el camino adecuado para fortalecer la agricultura campesina, que requiere de una amplia diversificación para ser sostenible.

PROYECTO DE LEY DEL SEGURO PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA

Sobre esta histórica carencia de apoyo a la agricultura campesina, fueron presentados varios proyectos de ley en el Senado. El 1 de octubre fue aprobado por la Cámara de Senadores el proyecto de ley que crea el Seguro Agrícola para la Agricultura Familiar Campesina (SAFC)³⁸, que pasó para su tratamiento en la Cámara de Diputados. El mismo estará a cargo del Viceministerio de la Agricultura Familiar Campesina, y se financiará con un impuesto a la exportación de granos en estado natural de 0,5% sobre el valor aduanero de exportación, según establece el artículo 17.

DECLARACIÓN DE DERECHOS CAMPESINOS Y OTRAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN ZONAS RURALES

La Resolución N.º 73/165 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 17 de diciembre de 2018, aprobó esta importante Declaración, impulsada principalmente por organizaciones campesinas, en la que, entre otros aspectos, se reconoce el derecho a la tierra de la población campesina. Sin embargo, el Gobierno paraguayo no votó a favor de la Declaración en aquella oportunidad, ni realizó ninguna gestión para hacer conocer la misma una

37 Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY), *Camino al default social y fiscal*, acceso el 16 de agosto de 2020, <http://seppy.org.py/camino-al-default-social-y-fiscal/>.

38 "Ficha Técnica del Expediente", SiLPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 15 de octubre de 2020, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121853>.

vez aprobada. Frente a la consulta realizada para este informe al Ministerio de Relaciones Exteriores, respecto a si la Declaración fue homologada, ratificada, incorporada o comunicada a las instituciones vinculadas a la temática campesina en nuestro país, dicha instancia respondió que “las resoluciones de la Asamblea General tienen un carácter de recomendaciones por disposición de la Carta de las Naciones Unidas, por tal motivo, no requieren ser homologadas, ratificadas o incorporadas”³⁹. Tampoco la comunicaron a ningún ente público. Por tanto, el Gobierno de Paraguay no ha tomado ninguna medida para promover el contenido de este instrumento internacional.

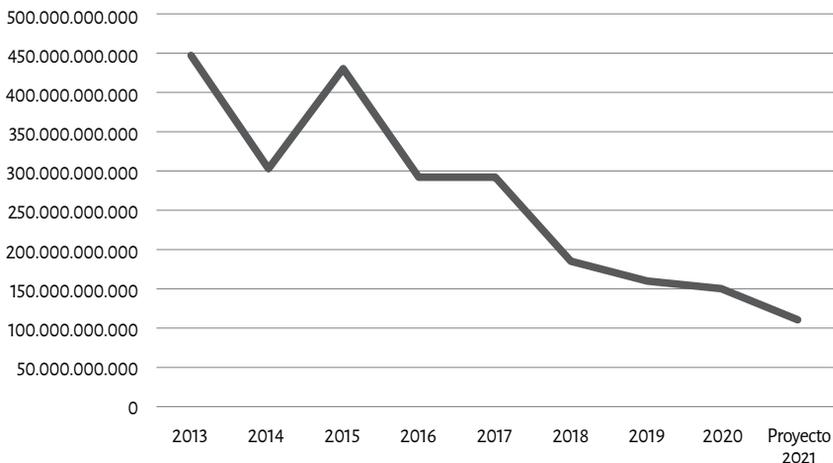
POLÍTICA FISCAL

En el periodo de análisis se han mantenido las características principales de la política fiscal del país: baja presión tributaria, resultado de los bajos impuestos, que favorecen particularmente a los sectores empresariales y productivos de altos ingresos, como el caso del sector ganadero, sojero y terrateniente; complementariamente, una baja inversión pública en general y una baja inversión social en particular. La reforma tributaria impulsada por el Gobierno y aprobada por el Congreso en el 2019 no ha afectado significativamente ningún aspecto de dicho sistema, prolongando privilegios y desigualdades. En el 2020, en el contexto de la pandemia, hubo varias iniciativas para incrementar los tributos de ciertos sectores, pero no prosperaron. Las carencias presupuestarias fueron sofocadas con un acelerado aumento del endeudamiento público, que ha llegado a niveles insostenibles⁴⁰.

Esta situación de carencias se expresa en varios sectores, entre ellos, el presupuesto destinado al sector campesino a través del Indert. El mismo, históricamente, ha sido insuficiente para responder a las legítimas demandas del sector, pero lo más grave es su sostenida reducción en los últimos años (gráfico 1). El ente tuvo un presupuesto por encima de los Gs. 300.000 millones entre el 2011 y el 2015. Se mantiene levemente por debajo de esa cifra en 2016 y 2017, y a partir de allí la caída del presupuesto es pronunciada y contraria a las necesidades de las familias campesinas, expresada en una alta cantidad de solicitudes de lotes en el ente. En el 2019, el presupuesto fue de Gs. 159.000 millones, monto que se redujo en el 2020 a 146.000 millones. El proyecto de presupuesto para el 2021, enviado por Hacienda para su estudio al Congreso, contempla una enorme caída de -26%, quedando en tan solo Gs. 108.000 millones. Si hoy la política de tierras para el campesinado es prácticamente inexistente, con estos cambios, que expresan la voluntad política hegemónica en el Estado, terminará por hundirse en la absoluta intrascendencia.

39 “Solicitud #33949. Trámites sobre Resolución de Naciones Unidas”, Portal Unificado de Información Pública, acceso el 15 de octubre de 2020, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/33949>.

40 Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY), *Camino al default social y fiscal*, acceso el 16 de agosto de 2020, <http://seppy.org.py/camino-al-default-social-y-fiscal/>.

Gráfico 1. Indert. Presupuesto anual 2013-2021 (en Gs.)

Fuente: Ministerio de Hacienda.

CASOS OCURRIDOS EN EL 2020

CASO ASENTAMIENTO 1.º DE MARZO, DISTRITO DE YVYRAROBANA, CANINDEYÚ. Este claro ejemplo de tierra malhabida, denunciado por familias campesinas que ocupan el lugar desde el 2012 y reclaman su recuperación al Indert, es una muestra de la impunidad de que siguen gozando los terratenientes. El IBR había permutado 4.500 hectáreas por una avioneta, a favor de la empresa Perfecta S.A. en 1969, en abierta violación al Estatuto Agrario de 1963⁴¹. Desde el 2019 existe un expediente en el ente donde se solicita un dictamen sobre el origen de estas tierras, pero no ha habido un pronunciamiento de la institución sobre el mismo. A raíz de la visita de parlamentarios al asentamiento campesino, sectores empresariales y políticos han aumentado la criminalización de la lucha campesina y la presión para lograr el desalojo de las familias campesinas⁴².

COLONIA YVYPE, SEXTA LÍNEA. Es una antigua colonia campesina ubicada en el distrito de Lima, departamento de San Pedro. Desde hace varios años viene siendo fragmentada y reducida por efecto de la irregular transferencia

41 Pereira, "La negación del derecho...". Pereira, "La gobernanza...".

42 "Pronunciamiento de la Asociación de Productores Joaju y otros" [Facebook], Asociación de Productores Joaju (@asociacionjoaju), 6 de octubre de 2020, acceso el 14 de octubre de 2020, <https://web.facebook.com/asociacionjoaju/photos/pcb.759003667995365/759003507995381/>.

de lotes a no sujetos de la reforma agraria, con la consecuente sojización del territorio. El Indert ha mostrado total complicidad con los intereses de los productores de soja, no recuperando esos lotes ocupados irregularmente. La comunidad campesina que sigue resistiendo en sus lotes ha sufrido atropellos, allanamientos y desalojos en los últimos años. Existen nuevas amenazas de desalojo al cierre de este informe. El presidente de la Comisión vecinal Sexta Línea Yvype, Ceferino Peralta, y la secretaria Aida González fueron detenidos el 14 de octubre, por supuesto desacato a una orden judicial⁴³.

ASESINATO DE ARNALDO RODRÍGUEZ. Este joven campesino pertenecía a la Comisión de sin tierras 7 de Enero, del distrito de Pedro Juan Caballero, departamento de Amambay. Eran unas 30 familias que ocupaban 300 hectáreas que reclamaban al Indert como tierras públicas. Un comerciante de nombre Héctor Calonga las reclamaba como su propiedad, aunque no lo demostraba documentalmente. En varias ocasiones amenazó con arma de fuego a las familias campesinas, incluso quemó algunas viviendas. El 8 de junio de 2020, en una situación de tensión entre Calonga y los campesinos, la Policía se retiró del lugar, momento en el cual, según los testimonios, el comerciante habría disparado a quemarropa a Arnaldo Rodríguez, quien murió minutos después en el lugar⁴⁴. Calonga se encuentra detenido al cierre de este informe y el proceso judicial está abierto.

CONCLUSIONES

El periodo analizado, de noviembre de 2019 a octubre del presente año, da cuenta de la continuidad de los problemas estructurales en el modelo y la política agraria, que derivan en el abandono estatal y múltiples carencias que afectan a la población campesina. La reforma agraria establecida en la Constitución Nacional, que no solo contempla una política de tierras, sino de asistencia integral, directamente no existe: la política de tierras es insignificante, la asistencia técnica productiva es marginal, el presupuesto destinado al sector es escaso y de progresiva reducción, los derechos del campesinado no son promovidos ni garantizados por el Estado.

La situación excepcional generada por la crisis sanitaria agravó las consecuencias de los factores recién mencionados, agudizó la escasez de alimentos, semillas y el hambre, favoreció una mayor dependencia de la importación de productos extranjeros, originó ajustes presupuestarios en detrimento de la agricultura campesina y el acceso a la tierra, deterioró aún más las condiciones de vida de la población. Por todo esto, las proyecciones con relación a la población campesina son muy poco alentadoras.

43 Colonia Sexta Línea Yvype Lima, acceso el 16 de octubre de 2020, https://web.facebook.com/Colonia-Sexta-L%C3%ADnea-Yvype-Lima-290014191824880/?ref=page_internal.

44 Abel Irala y Lis García, *Las balas asesinas no solucionaran el infortunio de la tierra* (Asunción: BASE-IS, 2020).

RECOMENDACIONES

- Implementar el mandato constitucional de la reforma agraria, según lo establecido en los artículos 114, 115 y 116 de la Carta Magna, incorporando efectivamente a la población campesina al desarrollo económico y social, en el marco de un modelo sustentable.
- Promover efectivamente un sistema equitativo de distribución, propiedad y tenencia de la tierra, a través de una política de tierras que incluya un mayor presupuesto para el Indert, expropiaciones y recuperación de tierras malhabidas o lotes irregularmente ocupados por no beneficiarios del Estatuto Agrario.
- Suspender la política de desalojos forzosos en situaciones de conflictos por tierras, hasta tanto se implementen políticas redistributivas de tierras de manera amplia.
- Sanear las instituciones públicas de las dinámicas de corrupción e impunidad que las desnaturalizan, en especial el Poder Judicial y el Indert.
- Implementar reformas en el ámbito tributario, que permitan generar mayores ingresos públicos desde los sectores económicos de mayores ingresos; reformar el impuesto inmobiliario del sector rural, de modo que sea progresivo, que grave en mayor medida a las propiedades de gran superficie, y efectivamente sea un desaliento para los latifundios.
- Promover la participación directa de las organizaciones campesinas en las decisiones y la gestión de las políticas agrarias.
- Comunicar, difundir y promover la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Campesinos y otras personas que viven en zonas rurales.
- Impulsar una política de mejoramiento y ampliación de la producción nacional de alimentos frescos y sanos, provenientes de la agricultura familiar campesina, en sustitución de las importaciones de productos extranjeros.
- Potencializar la producción agrícola sustentable, de manera a preservar el medio ambiente, a partir del uso sostenible de los recursos naturales, la agroecología y la soberanía alimentaria.