

Capítulo V

Marco jurídico e institucional de la tenencia de tierra

La legislación paraguaya que regula y garantiza la tenencia de la tierra y la propiedad en general está expresada en varios cuerpos legales: Constitución Nacional, Código Penal, Código Civil, la Ley 622 de 1960 de colonizaciones y urbanizaciones de hecho, la 662/60 de la parcelación proporcional de propiedades mayores, la 852/63 que crea el Instituto de Bienestar Rural (IBR), y la 854/63 que establece el Estatuto Agrario. Las numerosas leyes existentes sobre el tema agrario no están exentas de contradicciones, lo que hace que su aplicación resulte en algunos casos parcial y en otros impracticable. Las reformas y las modificaciones que se han hecho sobre algunas de ellas en los últimos años no necesariamente ofrecen un marco que favorezca un mayor nivel de bienestar a la población más carenciada. En muchos aspectos han significado un retroceso, como es el caso del artículo 83 de la Constitución Nacional de 1967, que en la nueva Constitución de 1992 fue eliminado. Dicho artículo expresaba textualmente: “toda familia tiene derecho a un hogar asentado sobre tierra propia para lo cual se perfeccionarán las instituciones y se dictarán las leyes más convenientes a fin de generalizar la propiedad inmobiliaria urbana y rural y promover la construcción de viviendas económicas, cómodas e higiénicas, especialmente para trabajadores asalariados y campesinos” (Constitución Nacional, 1967). Esta ley, que garantizaba a todos los ciudadanos el derecho a una parcela propia, sea en el área rural o urbana, y obligaba al Estado a cumplir con ese derecho, desaparece en la nueva Constitución de 1992. Ésta sólo habla del derecho a tener una vivienda digna –Art. 100– sin hacer ninguna mención a la tierra propia.

La modificación introducida tiene un propósito aparente: liberar al Estado de una mayor responsabilidad en lo que atañe a la cuestión de la tierra y dejar abierto un espacio para que el mercado sea en adelante el que medie en las transacciones inmobiliarias y los conflictos de tierra resultantes aparezcan como un problema de oferta y demanda. El artículo 107 de la Constitución Nacional garantiza la competencia en el mercado; si bien hace mención a la igualdad de oportunidades, quien participa en el mercado es aquel que tiene capacidad de demanda, de la cual carece precisamente el campesino. Otra traba legal introducida en la Constitución de 1992 es el previo pago de una justa indemnización acordada convencionalmente o por orden judicial de las tierras expropiadas –Art.109. Estos mecanismos legales incorporados en las leyes agrarias muestran una tendencia clara, la intervención cada vez mayor del mercado en la regulación de la tenencia de la tierra, restringiendo el rol del Estado en la materia.

La participación de los sectores empresariales, latifundistas poseedores de grandes extensiones de tierra, ha sido contundente en la Constituyente de 1992 en contraposición a la débil presencia de representantes del sector campesino, lo cual ha llevado a la aprobación de artículos sumamente lesivos para el proceso de cambio en el sector rural. El Art. 109 de la C.N. expresa: “Se garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerla accesible para todos. La propiedad privada es inviolable. Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia judicial, pero se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, que será determinada en cada caso por ley. Ésta garantizará el previo pago de una justa indemnización, establecida convencionalmente o por sentencia judicial, salvo los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria, conforme con el procedimiento para las expropiaciones a establecerse por ley” (Constitución Nacional, 1992).

Esta norma consagrada en la C.N de 1992 fue un retroceso en comparación con la anterior de 1997, al incorporar el previo pago de una justa indemnización como una condición en las expropiaciones. La misma coarta la posibilidad de que el campesinado acceda a la tierra propia a través de la figura de la expropiación. Con esta ley lo que se hizo fue trasladar una potestad del Estado a la luz del derecho público, casi a una operación de compra-venta de la propiedad,

según manifiesta Hugo Halley Merlo, ex presidente del IBR. Contrasta con la naturaleza jurídica de la expropiación, según la cual ésta es un acto unilateral propio del Estado, que la impone centrado en consideraciones de orden económico, político y social, sobre la cual el afectado no discute porque el Estado lo hace en función de la necesidad del desarrollo rural del país. Sin embargo, la ley no permite eso; se resuelve la expropiación a favor de los ocupantes o peticionantes y se empieza a negociar el precio, lo que puede llevar años. Mientras tanto, se extiende la inseguridad y la precariedad de la posesión (Halley Merlo, 2001). Esta nueva situación generada a partir de 1992 ha hecho que varias expropiaciones no se hayan podido legalizar por falta de acuerdo sobre el precio entre el propietario, los interesados y el Estado, incluso en los casos de los latifundios improductivos que no están sujetos al previo pago. El asentamiento Cristóbal Espínola del distrito Raúl Arsenio Oviedo es un ejemplo de las dificultades en llegar a un acuerdo en el precio. La tierra fue expropiada en el año 1989; sin embargo, el litigio continúa en el 99 por desacuerdo en el precio por hectárea y hay varios otros asentamientos en esta situación. El otro caso famoso es el de las tierras de la Compañía Industrial Paraguayo Argentina S.A. (CIPASA) –Antebi Kue– en Concepción, un latifundio improductivo que continúa sin solución por desacuerdo en el precio seis años después de su expropiación.

Aún con estas contradicciones y limitaciones, la C.N del '92 en su artículo 114 reconoce que la reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural y que para ello se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra; se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares, y se promoverá la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro. Este artículo, junto con el 116, que habla de la eliminación progresiva del latifundio y minifundio, son capítulos que permiten a los campesinos pugnar por una más justa redistribución de la tierra. El marco institucional y jurídico que regula todo el proceso de la reforma agraria está contemplado en las leyes 852/63 y 854/63. La primera crea el Instituto de Bienestar Rural (IBR): ente autárquico cuyo patrimonio jurídicamente está separado de los bienes del Estado, es la institución responsable de ejecutar la ley 854/63 del Estatuto Agrario, cuyo principal objetivo –Art. 114– es lograr el bienestar rural a través de la transformación de la estructura agraria mediante la incorporación de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. El Art. 115 de este Estatuto establece las bases para el logro de la reforma agraria y del desarrollo rural: a) adoptando un sistema tributario que estimule la producción, desaliente el latifundio y garantice el desarrollo de la pequeña y la mediana propiedad rural según las peculiaridades de cada zona; b) la promoción de la pequeña y de la mediana empresa agrícola; c) la programación de asentamientos campesinos previendo la infraestructura necesaria para su asentamiento y arraigo, con énfasis en la vialidad, la educación y la salud; d) el establecimiento de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos al productor primario; e) el otorgamiento de créditos agropecuarios, a bajo costo y sin intermediarios; f) la defensa y la preservación del ambiente; g) la creación del seguro agrícola; h) el apoyo a la mujer campesina, en especial a quien sea cabeza de familia, entre otros.

La vigencia ininterrumpida del Estatuto Agrario por casi cuatro décadas sin haber sufrido ninguna reforma es un indicador del poder y del control que ejerce la oligarquía terrateniente sobre las instituciones del Estado. Desde el inicio de la apertura política, las organizaciones campesinas acompañadas por otros sectores sociales, movimientos políticos, instituciones no gubernamentales, etc. se han enmarcado en la tarea de elaboración de nuevas propuestas que se adecuen a las condiciones estructurales y nuevos desafíos del sector agrario. A esta tarea se han sumado igualmente las instituciones del Estado como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), presentando el proyecto de ley denominado Programa de Modernización del Desarrollo Agropecuario y Forestal (PROMODAF); el IBR, que con el apoyo de la FAO presentó al Congreso su proyecto de reforma del Estatuto Agrario y del ente ejecutor denominado INCORA (Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria) y, finalmente, la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Senadores, que tuvo como asesor a un experto en reforma agraria de Costa Rica y propuso el proyecto denominado Código Agrario. Ninguno de los proyectos presentados al Congreso pasó la barrera de la oposición impuesta por el sector empresarial ganadero, que en todos los casos encontraba una fuerte presencia del componente Estado, por lo cual los descalificaba argumentando que todos ellos contenían propuestas de tendencia socializante o populista por el solo hecho de proponer una redistribución más equitativa de la tierra.

Las otras leyes que regulan y garantizan la propiedad privada están contenidas en los códigos Civil y Penal, siempre con la salvedad de que cumplan con la función social y económica atribuida por la Constitución Nacional. El Código Civil establece en su Art. 1954 el derecho del propietario de usar, gozar y disponer de sus bienes y la facultad legítima de repeler la usurpación de los mismos y de recuperarlos. El Código Penal, por su parte, establece las penas privativas de libertad para los que cometieren actos de atropello a la propiedad de terceros, y cuando dicho atropello se realiza conjuntamente con otros aumenta la pena. Incluso la tentativa de apropiación ilegal es castigada.

Como se puede observar, el campesino que carece de una parcela y que no tiene capacidad de demanda, que no cuenta con los recursos económicos para participar en el mercado de tierra, debe desafiar y vencer todas estas leyes para poder hacerse de una parcela propia. Esta situación lo coloca frente a una disyuntiva: permanecer quieto sin posibilidad de acceder a una parcela o disponerse a enfrentar el desafío, lo que conlleva casi necesariamente a la ocupación, al conflicto, y éste a su vez a la intervención del Estado. La intervención del Estado es un paso importante y en la mayoría de los casos las ocupaciones de tierra se realizan con ese propósito, lograr que el Estado intervenga, pero con el riesgo de no haber ganado un aliado sino de haber sumado un enemigo, más poderoso incluso que el propietario. En muchos casos de conflictos de tierra, como se podrá ver más adelante, el Estado fue un aliado importante de los sin tierra y en otros casos un poderoso enemigo. Esta estrategia de lograr la intervención del Estado se explica por el hecho de que el mercado está fuera de las posibilidades de los campesinos y la única manera de lograr adjudicarse una parcela es a través del Estado, con el aval del Estado.

Ocupaciones de tierra: ¿un delito o un derecho?

El problema de tierra en el Paraguay plantea un dilema que va más allá de las disposiciones del derecho positivo que norman la relación de las personas y grupos en la sociedad y de la posesión de las cosas muebles e inmuebles. Para los legalistas, para quienes la convivencia en la sociedad debe estar regida por el cumplimiento irrestricto de la ley, esto no es discutible. Para los campesinos, sin embargo, todo es discutible, primero porque la ley fue hecha para proteger los intereses de los poderosos, y segundo porque la vida, la dignidad de las personas, están por encima de la ley. Su cosmovisión respecto de la tierra es totalmente diferente a la de un capitalista. La tierra para los campesinos es parte de su modo de ser, es la vida, es la madre que da todo. Esta visión, que tiene una raíz histórica profunda, sigue predominando en la conciencia de la gran mayoría de los campesinos. Incluso en las actuales ocupaciones algunos ocupantes aún apelan a la interpretación bíblica de que Dios creó la tierra para todos y que es la ley humana la que la distribuye mal. Para reparar este mal se crean las organizaciones, se realizan las ocupaciones, porque la tierra es una de las soluciones al problema que existe en nuestro país (Argüello, 2001). De esto se deduce que la tierra para un campesino es el medio, es la herramienta sin la cual pierde su identidad, deja de ser campesino: "Para el campesino, la tierra es una fuente de vida, porque de allí se obtiene para que los compañeros puedan sobrevivir, la educación de los hijos, la salud, la vestimenta, depende complementemente de la tierra porque realmente uno de los grandes problemas que tiene el campesinado es la tierra, la única profesión que tienen los compañeros es el trabajo por la tierra. Digamos que en 99% del campesinado no tiene otra profesión porque no tiene posibilidad de estudiar otra profesión y por eso el trabajo por la tierra constituye una fuente de vida porque de allí debe obtener el sustento de la familia y por eso para nosotros es de mucha importancia" (Vázquez, 2001).

Esta manera de entender y de relacionarse con la tierra contrasta profundamente con la realidad que ha impuesto el capitalismo. Esta manera de ver también es un factor aglutinante en algunos casos y en otros un factor de división. Si el campesino sin tierra o pauperizado no internaliza la necesidad de la lucha por la tierra como un interés colectivo y como un reaseguro para su futuro y el de sus generaciones posteriores, entonces se deja llevar por la apatía, por el conformismo, es muy difícil que se convenza de la importancia de recuperar las tierras del poder de los terratenientes. En cambio, cuando descubre que es un bien por el cual vale la pena luchar, la conciencia crece rápidamente. Este cambio de conciencia no se logra sin la organización, es aquí que entra a jugar un rol importante la organización campesina. Es a través de ella que el campesino llega a descubrir su interés y a percibir las relaciones sociales que se generan en torno a ella y que esas relaciones no responden a designios externos sino

que son producto de las relaciones entre los hombres. Llegar a este nivel de conciencia es un avance que facilita la organización y la lucha por la tierra.