

Desarrollo rural: sigue postergada la reglamentación de Estatuto Agrario y del Indert

Walter Lezcano

Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (Cectec)

El desarrollo rural en Paraguay, en especial el referido a la generación de oportunidades de bienestar para las familias campesinas, es un tema aún pendiente. Y si analizamos el acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, el déficit es aún mayor.

INTRODUCCIÓN

Toda sociedad se rige por normas, reglamentos traducidos en leyes, ordenanzas, etc. Paraguay –como nación soberana– no está exenta de esta regla, aunque en la práctica su aplicación guarda mucho que desear entre lo que es actualmente con el deber ser.

Históricamente, los asentamientos y las comunidades rurales fueron organizándose a partir de ocupaciones y movilizaciones espontáneas, algunas de carácter pacífico y otras con características de enfrentamientos entre intereses contrapuestos.

Los sucesivos gobiernos y –por qué no decirlo– la mayoría de los sectores vinculados al área rural no han encontrado los mecanismos y las formas de hacer frente de manera eficiente a la problemática del desarrollo de las comunidades campesinas y de las familias rurales.

Sin embargo, cuando se debaten los temas rurales, por lo general en momentos de crisis y de tensiones, las ideas y las formulas de solución surgen por doquier. Unos más que otros se esfuerzan y demuestran lo fácil que es encarar la problemática rural, solución que nunca llega tal como debería ser.

Y mientras la sociedad debate y los gobernantes proponen formulas y presentan las alternativas mágicas, aumenta la pobreza rural y la desnutrición infantil y materna, se desperdician recursos financieros, se degrada el medio ambiente y muy pocas veces son tenidas en cuenta o se cumplen las leyes hechas para solucionar tales efectos.

Nos interesa abordar esta problemática desde la perspectiva del cumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones y responsabilidades en relación al desarrollo rural. Para ello nos proponemos plantear aspectos no alcanzados por los organismos gubernamentales responsables de hacerlo a partir del análisis de las normas establecidas en el Estatuto Agrario y el organismo de aplicación, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert).

LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y EL DERECHO DE LOS CAMPESINOS Y CAMPESINAS

El Estatuto Agrario reglamenta el desarrollo rural en relación a la tierra, su distribución, la instalación de las familias en sus lotes y el arraigo, entre otras cosas. Básicamente debe garantizar los derechos sociales referidos a oportunidades de acceso a la tierra y al desarrollo rural sostenible. Fue promulgado en el año 2002 por la Ley N° 1.863, como una primera condición, el soporte jurídico que permitirá al Estado paraguayo, en su segundo intento, consolidar una reforma agraria integral. El 15 de julio del

2004, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N° 2.419 de creación del Indert, siendo esta la segunda condición necesaria para establecer en la práctica los fines del reciente Estatuto Agrario.

A pesar de tan auspicioso inicio, quedan aspectos aún pendientes de ser encarados: el caso de los nuevos asentamientos, surgidos posteriores a la promulgación del Estatuto Agrario, y legitimar la figura del Indert como autoridad de aplicación de la ley promulgada; ambos son elementos aún por consolidar en el marco de una reforma agraria integral.

PRINCIPALES ENUNCIADOS DEL ESTATUTO AGRARIO

Nos referiremos solamente a tres artículos, que a nuestro entender constituyen herramientas valiosas cuya aplicación contribuirá de manera efectiva a un desarrollo rural sostenible, y a la ley del organismo de aplicación, el Indert, para analizar cómo éstos están siendo aplicados en la práctica y beneficiando realmente a las familias campesinas:

- el artículo 2 de la reforma agraria;
- el artículo 23 de los estudios previos;
- el artículo 25 de los sistemas de producción; y
- la Ley N° 2.419/04 del organismo de aplicación y sus objetivos.

Artículo 2 de la reforma agraria

“La reforma agraria y el desarrollo rural se definen en los términos y alcances establecidos en los artículos 109, 114, 115, 116 y concordantes con la Constitución Nacional.

“Esta reforma promoverá la adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento y a la incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al desarrollo nacional, para contribuir a superar la pobreza rural y sus consecuencias, a través de una estrategia general que integre productividad, sostenibilidad ambiental, participación y equidad distributiva.

“El desarrollo rural como producto de la reforma agraria comporta asimismo:

- “a) promover la creación y consolidación de asentamientos coloniales oficiales y privados a objeto de lograr una racional distribución de tierras agrícolas a los beneficiarios de esta ley que no la posean o la posean en cantidad insuficiente;

- “b) promover la igualdad de la mujer a la propiedad de la tierra, garantizando su arraigo a través del acceso al título de propiedad, al crédito y al apoyo técnico oportuno;
- “c) promover el aumento de la productividad agropecuaria para estimular el desarrollo agroindustrial, que permita mejorar las condiciones de vida del sector rural;
- “d) fomentar y estimular la participación del capital privado en los procesos de producción agropecuaria y en especial para la creación y el establecimiento de agroindustrias;
- “e) fomentar la organización de cooperativas de producción agropecuaria, forestal y agroindustrial u otras organizaciones similares de productores rurales que permitan canalizar el crédito, la asistencia técnica y comercialización de la producción;
- “f) promocionar ante las entidades especializadas en la generación y transferencia de tecnologías la asistencia técnica para los pequeños y medianos productores rurales;
- “g) promover acuerdos interinstitucionales para el mejoramiento de la infraestructura vial, de viviendas, de educación y de salud;
- “h) promover la reformulación del sistema impositivo sobre la tierra para la consecución de los propósitos previstos en esta ley;
- “i) promocionar los estudios técnicos que tiendan a definir los nuevos asentamientos de acuerdo a la capacidad de uso del suelo en las diferentes regiones del país”¹.

La promulgación del Estatuto Agrario fue un logro importante (aunque el documento incluye ciertos retrocesos) para las comunidades rurales, pues en el proceso de su elaboración se ha dado una activa participación y un fuerte cabildeo durante el etapa de discusión en ambas cámaras del Congreso de la Nación.

Así, el inciso “b” posibilita que al momento de establecerse una colonización puedan las mujeres acceder a la tierra, al crédito y al asesoramiento técnico oportuno en igualdad de condiciones que los hombres. Se abre la posibilidad de que las organizaciones de mujeres exijan y que los responsables del Indert consideren al momento de la distribución de la tierra en los nuevos asentamientos, establecer cuotas de discriminación positiva hacia las mujeres cabezas de familia.

El inciso “i” faculta al organismo de aplicación a realizar los estudios técnicos necesarios en las diversas regiones del país tendientes a desarrollar futuras zonas de colonización. Sin embargo, a la fecha el Indert no realiza los estudios técnicos acabados de la zona a ser colo-

nizada, con lo cual se constata la improvisación en razón de que lo urgente (las demandas de tierra) prime sobre lo prioritario.

Cuando el problema de tierra estalla, es difícil realizar de manera responsable un estudio técnico y se corre el riesgo de que sucedan casos como el de Antebi Cué, San Pedro del Paraná, y recientemente el de Casado, en los cuales no se realizaron los estudios técnicos, afectando así negativamente la viabilidad futura del asentamiento.

Otro de los aspectos o puntos centrales que el nuevo Indert debe asegurar es el acompañamiento técnico necesario para la consolidación y el despegue económico y social de las familias (los 10 primeros años). El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), responsable del acompañamiento técnico, no llega ni al 10% de las familias campesinas, a pesar de que cuenta con una estructura y recursos para ello, y el Indert es aún ineficiente en el acompañamiento técnico para la producción, el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y la creación de mini industrias. En esta situación las comunidades campesinas deben realizar un gran esfuerzo para construir las bases productivas mínimas para el arraigo de su familia.

Para el Indert un proyecto de asentamiento implica delimitar los terrenos, la apertura de caminos, algunas construcciones y energía eléctrica. La infraestructura en sí no asegura el desarrollo de la comunidad si ésta no está inserta en un plan de desarrollo integral. Así encontramos infraestructuras viales en el asentamiento 18 de Agosto, en el municipio de Edelira, en el cual la apertura de los caminos se da en casi todo el asentamiento siguiendo pendientes de hasta 60% y cercanas a nacientes de agua.

Como resultado, con las primeras lluvias se abrieron verdaderas cárcavas y los sedimentos colmataron las nacientes de agua, generando un impacto ambiental negativo (la colmatación de nacientes) y social (una parte del asentamiento quedó con los caminos intransitables).

Artículo 23. Estudios previos

“El organismo de aplicación por sí o por terceros especialistas, en el marco del artículo precedente, deberá realizar los estudios agroeconómicos, de plan de uso del suelo, de evaluación de impacto ambiental, con atención a criterios de conservación y manejo de cuencas hidrográficas, de modo a adecuar el diseño general de planeamiento físico del asentamiento a sus conclusiones, compatibilizando los aspectos económicos, productivos y sociales con los ambientales”.

El Indert ha cambiado de forma, pero no de fondo, pues sigue con sus peculiares prácticas burocráticas y carentes de una visión de desarro-

llo construido o compartido con las comunidades campesinas y sin claridad en cuanto a los alcances de su nueva figura.

El Indert ahora –al disponer de una herramienta jurídica (Estatuto Agrario)– incumple disposiciones legales vigentes desde el año 1993, como la Ley N° 294/93 que establece la obligatoriedad de una evaluación de impacto ambiental de toda actividad que pueda generar un impacto al ambiente².

La Ley N° 294/93, si bien plantea una preocupación ambiental, establece un análisis técnico de las condiciones de suelo, agua, bosque, biodiversidad de la región (fauna, flora), lo cual apunta fundamentalmente a posicionar el nuevo asentamiento y a las personas según las características propias del ecosistema.

El ordenamiento del territorio según las características del suelo permitirá que todas las familias dispongan de una superficie de tierra con las mismas características, pues se da el caso que unas familias disponen de una finca totalmente plana y otras están sobre suelos accidentados. Ubicar a las familias sobre un terreno teniendo en cuenta las potencialidades de uso de los recursos y sobre la base de un uso racional representa un factor de arraigo fundamental.

En algunos asentamientos campesinos de la zona de San Pedro la evaluación de impacto se realizó años después del asentamiento de las comunidades, con lo cual los recursos naturales fueron mal utilizados, producto de la ausencia de un plan de uso del suelo, del agua, de los recursos forestales y de un apoyo al período de carestía (en la primera etapa del asentamiento).

Por otra parte, es común ver colonizaciones promovidas por el Indert donde se destinan para áreas de cultivo zonas de protección de cuencas hídricas nacientes. Como también casos de grandes superficies, 5.000 a 10.000 has., en las que no están consideradas ni siquiera mínimas áreas tendientes a la conservación de la fauna y la flora del lugar.

Al parecer, al Indert aún no le es claro que es responsable de los proyectos de asentamientos, en cuyo caso la Ley N° 294/93 establece que el responsable del proyecto deberá elaborar un estudio de impacto ambiental. Aunque el Indert contrate a terceros para dicho trabajo, sigue siendo responsable del cumplimiento o no del estudio de impacto ambiental.

² Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA). "Legislación ambiental concordada". Asunción, 2003.

Artículo 25. Sistemas de producción

“En los asentamientos agrícolas se considera prioritario el arraigo de las familias campesinas, por lo que se promoverá y orientará la implantación de sistemas productivos que contemplen los siguientes aspectos, entre otros, buscando la sustentabilidad de los mismos:

- “1) la recuperación, manejo y conservación del suelo, que deberá ser promocionado y practicado en todos los asentamientos, y que es la base fundamental de la sostenibilidad productiva;
- “2) el estímulo al desarrollo de sistemas diversificados de la producción para el consumo familiar, con el objetivo de lograr la seguridad alimentaria de la misma;
- “3) estimular la producción para el mercado, bajo sistemas de producción que contemplen la utilización de tecnologías económicamente viables, socialmente justas, culturalmente aceptables y ecológicamente sanas. Estimular el desarrollo de prácticas de producción que incorporen enfoques como la agroforestería, los sistemas agro-silvo-pastoriles, sistemas de labranza mínima, policultivos, entre otros, dependiendo de la ecorregión;
- “4) incentivar prácticas productivas para la utilización adecuada y la preservación de los recursos hídricos y acuíferos, la prohibición de la quema, mantener la cobertura vegetal por medio del laboreo del suelo, y eliminar la contaminación del suelo, el agua, el aire y envenenamiento de las personas con el uso de agroquímicos;
- “5) impulsar y estimular el desarrollo y la utilización de tecnologías limpias y sanas para el medio ambiente y las personas, y proteger e incentivar el fortalecimiento del patrimonio constituido por el germoplasma nativo;
- “6) estimular la instalación y desarrollo de sistemas productivos de transformación y procesamiento de la materia prima de las fincas campesinas, familiares, asociativas o mixtas, a fin de disponer de alimentos transformados de calidad alimentaria;
- “7) incentivar localmente las acciones tendientes a la búsqueda de mercados y a la comercialización justa de la producción campesina, incentivando la comercialización asociativa;
- “8) estimular el fortalecimiento organizativo en los asentamientos campesinos; y
- “9) promover el otorgamiento de créditos agropecuarios a bajo costo y sin intermediarios”.

El artículo 25 genera oportunidades para que las familias rurales puedan implementar una propuesta productiva alternativa que permita

desarrollar un modelo de producción y utilización de tecnologías más acordes a sus condiciones sociales, económicas y culturales. Sin embargo, la producción orgánica, ecológica, silvo-pastoril y otras formas de producción limpias no representan justamente la política más promovida por las instituciones responsables del acompañamiento técnico a comunidades rurales. En ese marco, antes que salvaguardar el derecho consagrado a través del Estatuto Agrario, el Indert hasta la fecha no promueve este tipo de producción ni tampoco implementa medidas para defender los derechos de las familias campesinas violentadas por las prácticas agrícolas utilizadas por los grandes productores, que emplean masivamente potentes pesticidas en sus cultivos.

Es más, el uso de potentes pesticidas significó que comunidades enteras desaparezcan de los asentamientos promovidos por la reforma, pues en ellos, a más de los graves inconvenientes que enfrentaban las familias, se les sumaba la contaminación de su ambiente, su familia y de su propia producción para el auto sustento. Si el Indert pretende que en los nuevos asentamientos se impulsen propuestas productivas alternativas, deberá articular esfuerzos para que otros productores que implementan modelos productivos diferentes no pongan en riesgo los modelos de producción campesinos en los asentamientos de la reforma agraria.

LEY N° 2.419/04 “QUE CREA EL INDERT”

Las funciones del Indert

“Entre las funciones del Indert se destaca el formular, normar e implementar la política de colonización agraria del Estado, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el gobierno nacional en la materia. La aplicación del Estatuto Agrario y demás leyes agrarias vigentes dentro de su competencia, según el Artículo 8 de la Ley N° 2.419/04.

“Coordinará con la Secretaria del Ambiente (SEAM) la aplicación de los programas operativos en materia ambiental en los asentamientos, colonias y áreas del instituto, pudiendo llevar a cabo la evaluación de impacto ambiental, según el artículo 9 de la Ley N° 2.419/04”.

“Artículo 7. Políticas institucionales básicas.

“La realización de los objetivos del instituto comporta el desarrollo de las siguientes líneas básicas de política institucional:

“(…) b) promover y apoyar la capacitación y organización de las familias asentadas, de modo a fortalecer la autogestión y la cogestión en el proceso de desarrollo;

- “c) promover y apoyar la reestructuración productiva de las explotaciones, orientándolas a la consecución de la seguridad alimentaria y, asimismo, a las exigencias, opciones y restricciones que presentan los mercados;
- “d) promover el acceso a la tierra para el sector campesino fortaleciendo las organizaciones asociativas de producción;
- “e) promover, apoyar y estimular la creación de organizaciones de productores y productoras rurales e incrementar sus capacidades como agentes económicos y como actores sociales en función a los requerimientos del sector, de modo a crear condiciones efectivas para el acceso a los servicios institucionales de promoción y desarrollo, así como su integración efectiva a los sistemas públicos y privados de decisiones;
- “f) promover una cultura productiva que incorpore, en consecuencia con las normas ambientales vigentes y políticas establecidas, condiciones de uso racional de los recursos naturales para el logro de la efectiva sostenibilidad;
- “g) promover y apoyar la diversificación del ingreso familiar campesino propiciando otras actividades productivas practicadas por el núcleo familiar; y
- “h) crear y coordinar la instalación de infraestructura básica de asentamiento y arraigo, de conformidad a los objetivos de la presente ley”.

El Indert debe adelantarse y generar solución a los hechos concretos que se dan en las comunidades rurales y debe ser capaz de enfrentar los nuevos escenarios que son producto de las demandas emergentes de los grupos campesinos. En el caso de arroyo Claro del Sur, en Itapúa, el propio ex Instituto de Bienestar Rural (IBR, actual Indert) acompañó al asentamiento campesino construyendo escuelas y caminos, pero cometió el error de hacerlo en tierras pertenecientes a comunidades indígenas. Mezquindades políticas del momento hicieron que se diera tierra a costa de violentar los derechos ancestrales sobre la misma de parte de comunidades indígenas.

El IBR dejó que el conflicto persistiera y no planteó ni generó un proyecto de reubicación o arreglo del grave error cometido, y recién a mediados del 2005 y como producto de medidas precautelares promovidas por las comunidades indígenas, las familias campesinas abandonaron la zona luego de asegurarse su reubicación.

En el proceso de reubicación, las familias campesinas fueron instaladas en la zona de San Pedro del Paraná, en una región abnegadiza, con características del suelo muy por debajo de lo que se requiere para el arraigo de las familias, al no disponerse de condiciones bási-

cas mínimas: agua, puestos escolares, caminos, etc. El Indert tuvo casi 10 años para preparar la zona para reubicar a los campesinos de arroyo Claro, pero no lo hizo: esperó hasta el último momento y arrojó a su suerte a cientos de familias campesinas que durante más de 10 años estuvieron en condiciones precarias en arroyo Claro, para pasar a vivir en condiciones aún más precarias en San Pedro del Paraná.

Las acciones a emprender para la vigencia de estos derechos y el cumplimiento de los organismos gubernamentales de sus obligaciones y responsabilidades

En la reforma agraria para el Estado (lucha por la tierra para las organizaciones campesinas), en la mayoría de los casos el IBR no ha entregado de *motu proprio* las tierras para los asentamientos, por lo que varios de éstos se han instalado en suelos de buena calidad agrícola, dado que las organizaciones tenían posibilidad de exigir los lugares en donde asentarse.

En los últimos años, sin embargo, y como consecuencia de la creciente presión, el IBR y el Indert –vía compra de tierras o tras largas negociaciones, muchas veces no exentas de represiones– distribuyó tierras que en realidad no son aptas para la agricultura. Pedregales, lugares con mucha pendiente, zonas sin caminos, etc.

Sin embargo, si se pretende lograr un desarrollo sustentable, es necesario asegurar que las tierras entregadas a las familias campesinas sean aptas para desarrollar las actividades agrícolas, ganaderas o los fines para los cuales es entregado, sobre todo en los departamentos donde las condiciones de la tierra son diferentes, como Concepción, San Pedro, Misiones e Itapúa.

Por otra parte, es necesario garantizar que las tierras entregadas a las familias campesinas se mantengan en su posesión, en contraposición a la situación donde como consecuencia de la demanda de tierra generada por la expansión de la soja, extensas superficies de tierra destinadas originalmente a la reforma agraria pasan a manos de extranjeros, la mayoría de los cuales incluso no pueden detentar tierras por su condición de ilegalidad.

LA HISTORIA DE LOS 10 AÑOS Y LOS GRANDES AVANCES

El año 1996 se caracterizó por la agudización de la lucha por la tierra en el país y el surgir o resurgir de una clase política que bajo el paraguas de la democracia ha instrumentado políticas que llevaron a la desintegración de las organizaciones sociales, con el agravante de una serie de desalojos violentos, asesinatos de dirigentes campesi-

nos, torturas, encarcelaciones, utilizando incluso el ataque ideológico para frenar y justificar sus atropellos.

Por otro lado, en la misma época se reflotó la idea de un Estatuto Agrario que solucione los problemas rurales de fondo, con las modificaciones necesarias en las instituciones encargadas de establecer la política agraria del país. El Estatuto Agrario –con luces y sombras– fue promulgado, el IBR sufrió “modificaciones” y surgió el Indert, en teoría con atribuciones y mayor poder de decisión en la “política agraria” del país.

No establecemos un análisis de principio a fin, pero basta contrastar el inicio del '96 y el 2004, a partir de lo cual podemos decir que se han dado “importantes avances”. Las organizaciones campesinas van fortaleciendo su estructura y práctica organizativa, con estrategias claras y prioridades visibles. En contraposición, los organismos públicos encargados de atender sus demandas no responden con la celeridad, eficiencia, justicia y equidad, como debiera ser.

La promulgación del Estatuto Agrario y la creación del Indert podrían ser consideradas como los avances más significativos si enfocamos desde el punto de vista de que era necesario disponer de un Estatuto Agrario y una institucionalidad acorde a los tiempos actuales. Las dos condiciones antes mencionadas se han cumplido con limitaciones – en eso estamos de acuerdo–, pero por otra parte esto abre importantes ventanas, generando condiciones propicias que pueden ser potencializadas en pos de un desarrollo rural sostenible.

Es de fundamental importancia centrar esfuerzos en buscar que se cumplan aquellos preceptos claramente favorables a un desarrollo campesino. Centrando energías en aquello que el Estatuto Agrario no incorpora o lo hace de manera ambigua en nada contribuirá a mejorar las condiciones del cumplimiento de los derechos de miles de familias campesinas y otras tantas que esperan acceder a un pedazo de tierra. Si por lo menos se cumpliesen algunos de los enunciados del Estatuto Agrario, implicaría un gran avance.

RECOMENDACIONES

- Urge la reglamentación del Estatuto Agrario.
- Para un desarrollo rural sostenible se deberá establecer las unidades básicas familiares para cada uno de los departamentos.
- Es perentorio que el Indert establezca de manera clara la política de desarrollo a implementar en los nuevos asentamientos.

- El Indert debe elaborar y presentar como responsable de los proyectos de asentamientos los estudios de evaluación de impacto ambiental, según lo establece la Ley N° 294/93, como una condición previa a la parcelación de tierras y ubicación de las familias; caso contrario está violando leyes ambientales vigentes.
- Los proyectos de asentamientos del Indert deben incorporar los soportes técnicos que se dispondrá y se aplicarán para posibilitar el arraigo y el despegue de las familias campesinas.
- Se deberá conocer de parte del Indert de un plan y cronograma de entregas de tierra a mediano, corto y largo plazo, a fin de garantizar el acceso a la tierra a aquellos que no la posean.
- Es necesario establecer un programa de difusión del nuevo Estatuto Agrario, ya que es poco conocido en general, y solo a nivel de la dirigencia campesina.