

CAPITULO 1

Antecedentes del problema agrario

1.1.- Raiz histórica de la cuestión de la tierra en el Paraguay.

1.1.1.- Alcance de la cuestión.

La concentración de la tierra ciertamente constituye uno de los problemas centrales de nuestra sociedad; este fenómeno, que echa sus raíces hasta el pasado remoto, de ser controlado podría alimentar estrategias idóneas para reducir la pobreza rural --que afecta severamente a muchos compatriotas-- y crear condiciones de vida más justas para nuestra población campesina; la redistribución de los derechos sobre la tierra es además un punto central en la necesaria reactivación económica.

Solamente desde el punto de vista del empleo un proceso de redistribución en cuestión tendría un impacto rápido, ya que en 5 has. pueden trabajar fácilmente dos adultos dependiendo del tipo de tecnología que se utiliza; el acceso a la tierra --de la población que carece de ella-- y su explotación sostenible podría, además de atacar uno de los factores de exclusión social, aumentar la oferta de bienes agropecuarios e incrementar la demanda interna. La ruptura de este monopolio de la tierra, sin embargo, es resistido por los sectores conservadores bien posicionados en la estructura de poder.

1.1.2.- La Historia y la distribución de la tierra.

La concentrada estructura actual de la tenencia de la tierra --así como la propia configuración de una estructura social polarizada con pocos dueños de mucha tierra-- tiene causas que se enraízan en el pasado, en la medida que son el resultado de construcciones colectivas anteriores, y aunque la misma tenga relativa permanencia, también es continuamente transformada por los movimientos sociales y luchas por la tierra.

En la dinámica de cambio histórico de la sociedad, así como los actores sociales positivamente beneficiados por el orden social controlando los espacios de poder establecen mecanismos orientados a la preservación del orden social basado en el latifundio, los actores negativamente afectados con sus movilizaciones buscan su

transformación. Teniendo en cuenta que la distribución de los derechos sobre las tierras y los esfuerzos para transformarla se despliegan en un espacio histórico, resulta pertinente su incorporación al análisis, tal como lo hacemos en este trabajo --presentando algunos antecedentes--, asumiendo, como lo hacemos, que el corto y el largo plazo son complementarios y es esa medida deben ser integrados.

En las coyunturas configuradas por el cambiante escenario de las relaciones políticas actúan los actores políticos, que buscan precautelar determinados intereses; los aspectos políticos de los movimientos y luchas sociales, los eventos y la ideología de los actores tienen como escenario esas coyunturas⁶, pero en esos espacios históricos cambiantes no se explica la constitución del latifundio y de la moderna empresa ni los conflictos en que se enfrentan minifundistas y campesinos sin tierra⁷. con grandes propietarios. Estos hechos históricos que subyacen a los conflictos actuales se constituyen en la larga duración, el espacio de la estructura socioeconómica.

La larga duración o largo plazo como unidad temporal de análisis se define habitualmente a partir del predominio de un modo de producción (modo de producción guaraní, de la encomienda, feudal, koygua, capitalista, etc.) configuradas por formas de apropiación del trabajo excedente o de sus variantes. La estructura, en tanto articulación de la economía, el Estado y la sociedad, comprendiendo la ideología, se constituye y transforma en el largo plazo y establece límites a la acción de los actores políticos, en las diferentes coyunturas.

En lo referido a la intersección de los movimientos sociales y luchas por la tierra y la historia, debe tomarse en consideración que esta se incorpora al análisis por lo menos en tres niveles: como causa, en tanto componente, y como resultado. En el análisis de las causas se distinguen las precondiciones y los factores precipitantes⁸. También como componente interviene la historia, en la medida que los intereses específicos de actores sociales, y hasta cierto punto su capacidad de movilizarse en la prosecución de esos intereses, son expresiones orgánicas del proceso histórico de una sociedad; ese proceso histórico es inseparable de la dinámica de constitución y transformación de las clases y otras categorías sociales, enraizadas en la larga duración.

⁶ En los arquetipos de análisis de coyuntura, la mirada del analista se fija en el escenario político, donde el eje conductor es el análisis de las fracciones de clase y sus cambiantes relaciones de fuerza.

⁷ En este punto debe tenerse en cuenta, sin embargo, que si bien los movimientos sociales y luchas por la tierra, y los concomitantes esfuerzos desde el orden establecido para controlarlos, están enraizados en el largo plazo, la coyuntura tiene relativa autonomía y eficacia específica, en tanto puede acelerar o retardar procesos originados en la estructura socioeconómica.

⁸ Los primeros aluden a las causas estructurales subyacentes, mientras los segundos son factores incidentales como crisis económicas y guerras, que impulsan el estallido de la acción colectiva. En la dimensión histórica también se incorpora la noción de crisis histórica, que afecta a diferentes sociedades debido a la común participación en un mismo sistema y a la compartida vulnerabilidad a ciertas contradicciones del sistema.

En el Paraguay, la apropiación individual de la tierra se inicia durante la conquista, ya que la Corona española había utilizado el repartimiento de tierra como medio para recompensar a los súbditos que participaban en el descubrimiento y en la conquista del nuevo continente.

Con la llegada del conquistador y la ocupación de las tierras anteriormente poseídas por los indígenas, se altera la apropiación comunal de la tierra de la igualitaria formación social Guaraní. En una fase posterior de la experiencia colonial se les asignó indígenas a los conquistadores, convirtiéndose éstos en encomenderos; esta repartición de indios también influyó en la apropiación de la tierra, teniendo en cuenta que el régimen de la producción de la encomienda se articulaba en el uso, a través de mecanismos compulsivos, de fuerza de trabajo indígena. La misma debía reproducirse a sí misma en las propias aldeas guaraníes en virtud de diversas disposiciones que establecían que los naturales tenían derecho a sus tierras⁹.

La Provincia Jesuítica eludió el orden colonial y definió sus propias formas de apropiación de la tierra y del trabajo indígena, mientras los monteses o ka'agygua se declaraban libres de toda tutela foránea y mantuvieron su autonomía política y la apropiación comunal de la tierra, considerada como tekoha (espacio donde se reproduce una cultura); para los jaya y o monteses, la tierra, como el sol, el viento, el bosque y el agua fueron creados por Ñanderú Pavé, Ramoï Papa o Ñanderuvuzú para ser aprovechados por todos como medio de vida.

1.1.3.- Los justos y legítimos títulos y la desposesión de las tierras de los guaraníes

Los principios del Derecho Romano a la propiedad incorporados al Derecho Español llegaron a nuestro hemisferio con los conquistadores; éstos, invocando además el derecho cristiano a despojar de sus bienes a los infieles, dejaron sin efecto los derechos que los guaraníes tenían sobre sus tierras por una posesión varias veces milenaria. En este punto debe tenerse en cuenta que el derecho agrario es un producto histórico, y como tal tiene como uno de sus antecedentes más importantes al Derecho Romano. Este ordenamiento como conjunto como conjunto de normas y principios jurídicos se remonta a la fundación de Roma en el año 753 A.C., hace 2.754 años; este derecho, como cualquier otra manifestación cultural, se correspondía con una organización social y económica y una forma de estado. Esto es importante recordar para controlar los riesgos que implica extrapolar mecánicamente a nuestros días normas que hacían sentido en aquella remota época.

Así, desde el punto de vista político se sucedieron tres formas de organización del

⁹ La explotación de la fuerza de trabajo indígena necesariamente se basó en la propia organización social de los guaraníes, que cultivaban en sus aldeas el tiempo no trabajado para los encomendados.

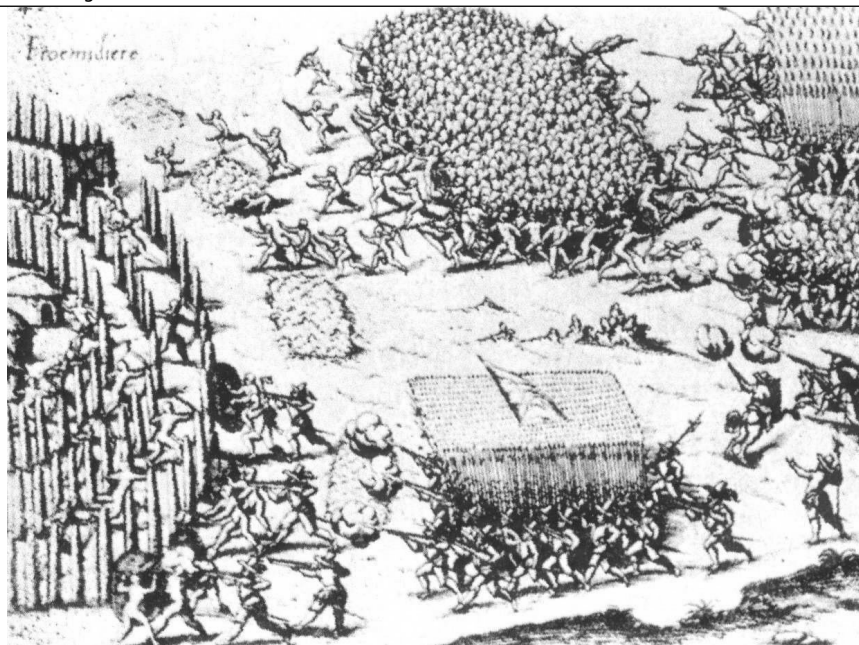
Estado: la monarquía, el sistema republicano y el imperio. En tanto en la organización social la literatura histórica destaca los patricios, plebeyos --excluidos de la civitas-- y los que integraban la clientela. A estos agrupamientos se sumaron luego los siervos de la gleba y la nobleza feudal.

En aquel ordenamiento socioeconómico la propiedad fue considerada un derecho absoluto, y en ella tenían un peso decisivo el dominus y el animus. Sin embargo, el mismo Derecho Romano evolucionó, y en la Constitución de Teodosio se regula la expropiación por causa de utilidad pública; ya en las Leyes de Indias, tal como llegan a América en el siglo XVI, la propiedad responde a una concepción más dinámica.

En ese espacio histórico marcado por continuidades y cambios, el papa Alejandro VI, con jurisdicción indiscutida sobre personas y bienes, otorgó a los reyes de España el derecho de propiedad sobre las tierras descubiertas o por descubrir en América. La bula papal de 1493 establecía: “Las damos --las tierras-- concedemos a Vos y a los Reyes de Castilla y León, Vuestros herederos y sus sucesores; y hacemos, constituimos y deparamos a Vos a los dichos Vuestros herederos y sus sucesores Señores de ellas, con libre, llano y absoluto, poder, y jurisdicción”.

En base a esos antecedentes la Corona española declaraba a principios del siglo XVI: “Por donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos, somos Señor de las Indias Occidentales, Islas y Tierra firme del mar océano, descubiertas o por descubrir, y están incorporadas a nuestra Real Corona de Castilla”. Reglamentando esos justos y legítimos títulos la Corona fue estableciendo normas incorporadas a las Leyes de Indias que establecían que las tierras de América eran de los primeros españoles que las ocupaban (Pastore, 1972).

Esa concepción colonial destruyó las instituciones indígenas sobre la apropiación y uso de sus territorios y se proyecta hasta nuestros días, aunque en muchos casos acentuando el alcance absoluto de la propiedad. En efecto, en las leyes de entonces se le daba un alcance activo a ese derecho. Esas normas facultaban la asignación de tierras a los españoles que la ocupaban, de modo tal modo que a todos les tocara “lo bueno... lo malo... y lo que no fuere tal”. Cada español o sus descendientes tenía derecho a tantas parcelas como casas se obligaren a edificar hasta alcanzar un límite. Los principios de la legislación indiana incluían: la propiedad de las tierras correspondía a la Corona, todos los habitantes del continente tenían derecho al acceso a tierras para el cultivo de plantas y crianza de animales, la propiedad se adquiría una vez cumplida la condición de la ocupación; esta ocupación, aún sin títulos, transcurrido cierto tiempo, daba el derecho a la propiedad (Pastore, 1972).



Combate de Lambaré - Dibujo de Ulrico Schmidl

La ley amparaba a los pobladores que habían ocupado la tierra durante diez años, “siempre que no se tratase de tierra perteneciente a los indios”; los adjudicatarios debían ocupar las tierras asignadas, construir en esas sus viviendas y cultivarlas. La propiedad de la parcela era transferida a los adjudicatarios luego de cuatro años de haberlas ocupado y cultivado; de ese derecho de propiedad quedaban excluidos, los montes, los frutos silvestres, las aguas y los campos de pastoreo. Las Leyes de Indias establecían también que los indígenas encomendados debían asentarse en lugares bien irrigados, con bosques suficientes, tierras adecuadas para cultivos, y con caminos de acceso adecuados.

El mismo derecho indiano siguió evolucionando acompañándose a los cambios en la organización socioeconómica de la colonia; lo mismo ocurrió con el Derecho Romano. En este recuento resulta pertinente recordar que en la Edad Media se consolida la nobleza feudal que basa su poder en el control de la tierra y que vive del trabajo de otros, que constituyen una fuerza de trabajo servil; esta fuerza de trabajo cautiva o semicautiva no producía mercancías para el mercado, y pagaba por el uso de la tierra del señor con su trabajo.

Si bien es cierto que el proyecto colonizador original, de privar a los guaraníes de su identidad cultural y de su organización social, no tuvo plena concreción, el desencuentro de culturas tuvo consecuencias en la emergente sociedad colonial.

Se constituye la cultura mestiza sobre la experiencia colonial, que provocó la activa y larga resistencia de los nativos, que no pudieron evitar la desposesión de sus tierras, salvo los kaygua o ka'agygua que se replegaron en la espesura de sus bosques, y defendieron a sangre y fuego su modo de ser.

La derrota de los movimientos de resistencia de los guaraníes no implicó la destrucción de su cultura --y de hecho impuso su lengua al vencedor--, y en esa medida permaneció su visión de la apropiación, uso y control de los recursos naturales incluyendo la tierra; esa concepción se mantuvo tanto en la configuración mestiza en la que se proyectó, como en la nativa. En esa visión la tierra no es una mercancía sujeta a lucro o especulación sino un bien con destino universal, para proveer el sustento de los cultivadores.

El modo de producción de la encomienda que duró menos que otros se había extinguido con la población de indios encomendados ya antes de la independencia formal de España, y la población criolla se orientaba crecientemente a la ganadería, que no requería braceros, formándose el modo de producción koygua, que sustentó al Paraguay independiente durante las primeras décadas del siglo XIX.

1.1.4.- La constitución del campesinado criollo en el período independiente.

A la extinción del modo de producción de la encomienda siguió el fin del orden colonial con sus instituciones. Así, las tierras que estaban bajo el dominio eminente de la Corona, y que no fueron regularizadas por los españoles, pasaron a engrosar la categoría de tierras fiscales, luego de la independencia. Estas tierras fueron en parte destinadas a las “estancias de la patria”, que habían sido organizadas por el Gobierno del Doctor José Gaspar Rodríguez de Francia, en las regiones con campos naturales.

Una de las tareas de Francia en la organización del Estado nacional consistió en la recuperación de las tierras, y en la primeras décadas del periodo independiente aumenta la extensión de estas tierras, con la reversión al Estado de las pertenecientes a las órdenes religiosas (1824) y de las no saneadas que pertenecían a particulares (1825), representando las tierras públicas, hacia mediados del siglo pasado, más del 80% del total.

El proceso de formación del Estado

nacional se desarrolla durante las tres primeras décadas del período independiente; ese espacio histórico está marcado por transformaciones profundas en la estructura social y económica, y procesos concomitantes que fundan las particularidades de nuestra sociedad y de nuestro campesinado.

La pretensión anexionista de los porteños acicateada por el imperio británico refuerza el carácter dictatorial del Gobierno de Gaspar Rodríguez de Francia, que ejerció discrecionalmente el poder.

El Dictador, forzado por circunstancias históricas que no eligió --que comprendía la creciente mancomunidad de ideas y de esfuerzos de la elite criolla, de marcada orientación oligárquica, con los anexionistas porteños--, no dudó en confiscar los bienes de aquella, eliminando la naciente oligarquía ganadera.

Dr. Gaspar Rodríguez de Francia

Las relaciones Estado-economía-sociedad se habrían simplificado en la medida que la acumulación era casi monopolizada por el poder estatal; las “estancias la patria” representaban en la visión de Rodríguez de Francia una adaptación de la experiencia de las Reducciones a las necesidades del Estado nacional, mientras las tierras con los yerbales recuperados fueron ocupados por indios y mestizos no asimilados a la población europea¹⁰.

En la renovada formación social paraguaya “mitayos y yanaconas, y mestizos no asimilados, se nivelaron a las clases superiores en ciertos aspectos...”¹¹, retornando en cierta medida al teko joja (igualitarismo) de los guaraníes. La configuración cultural mestiza o criolla salió fortalecida, con su correspondiente concepción sobre la apropiación de la tierra, en términos del derecho de los cultivadores a poseerla, en la medida que indios y mestizos se proclamaron “propietarios por derecho natural”. Desde entonces se incorpora a la memoria colectiva en convicción de que la tierra es de quien la trabaja.

El latifundio fue desconocido en las primeras décadas del Paraguay independiente, en tanto hasta mediados del siglo XIX no sólo no existieron grandes propiedades sino que se miraba con desconfianza a los extranjeros que deseaban adquirir tierras. Contrastando marcadamente con la concepción posterior de que el progreso sólo viene con los extranjeros --según veremos--, el decreto del 1º de agosto de 1854 prohíbe la enajenación de inmuebles extranjeros¹².

¹⁰ Véase Carlos Pastore, *La Lucha por la Tierra en el Paraguay*. Edit. Antequera. Montevideo 1972.

¹¹ *Ibid.*

¹² Véanse: Disposiciones de Hernandarias (1598), B. Alfaro (1611), y la Cédula Real de 1803. Esta disposición permite el acceso a la tierra de los indígenas en las mismas condiciones que los españoles, aunque aquellos podían acceder a reservas de tierra para la comunidad. Si bien poco antes de la guerra contra la Triple Alianza --ligada a la irrupción del capital internacional-- surge una embrionaria diferenciación social rural con la constitución de estancias particulares, la estructura

La constitución de la oligarquía criolla se inicia durante el gobierno de Don Carlos A. López, quien impulsó, por medio de la privatización parcial del patrimonio estatal, a la naciente oligarquía terrateniente, básicamente a partir de los parientes del presidente, en un proceso simultáneo a la expansión del patrimonio fiscal con la desposesión de los 21 pueblos indios de sus bienes, derechos y acciones.

En ese sentido, mediante el decreto del 7 de octubre de 1948, el Estado traspasaba todas las tierras comunales y privadas --incluyendo no menos de 200.000 cabezas de ganado-- de los indígenas de los pueblos mencionados a quienes, en una suerte de compensación con un fuerte componente de ironía, se otorgaba la condición de “ciudadano paraguayo”¹³.

Con su política mercantil, el gobierno paternalista autoritario de Don Carlos A. López impulsó el comercio con Europa y el Río de la Plata, dio libertad a los indios pero les sacó sus tierras y ganado; en el otro extremo de la estructura social, los terratenientes criollos pronto intensificaron sus relaciones con sus pares porteños, que constituirán un injerto anglo-argentino, y eran percibidos como portadores de civilización y progreso. Estos últimos no veían con buenos ojos la tenaz defensa paraguaya de su soberanía y el desarrollo autónomo de su formación social.

1.1.5.- La constitución del latifundio y del minifundio en el período liberal.

En la posguerra, el período liberal oligárquico marcó grandes cambios en la economía y en la sociedad; la liberalización de la economía paraguaya y su concomitante inserción en el sistema económico internacional, hegemonizado entonces por el capital inglés, implicó una ruptura total con las políticas agrarias anteriores. Así, tanto el sistema productivo agrario como la composición de la estructura social se alteran substancialmente con la apropiación privada de la tierra que sigue a la Guerra Grande.

social siguió basándose en pequeños y medianos productores que accedían a la tierra mediante al arriendo de las que pertenecían al Estado.

¹³ Ibid.



Entrada a la Capital. Revolución de 1904. Publicado en "Historia del Paraguay" ABC Color.

Entre fines del siglo XIX y principios del siglo siguiente, se constituyen las grandes propiedades y el minifundio; las tierras enajenadas por el Estado entre 1870 y 1914 llegaron aproximadamente a 26 millones de hectáreas. En relación a los latifundios, deben distinguirse las propiedades de los enclaves agroindustriales, las de los ganaderos y los latifundios agrícola-ganaderos.

Los extensos enclaves agroindustriales que explotaron básicamente la madera, la yerba mate y el tanino se constituyeron con la compra de yerbales y bosques por parte de agentes del capital internacional; solamente tres de estas corporaciones extractivas del capital internacional adquirieron en la Región Oriental más de 5 millones de hectáreas y explotaron la fuerza de trabajo de más de 9.000 obreros rurales.

La Industrial Paraguaya, asociada al capital anglo-argentino, llegó a adquirir más de 2,5 millones de has.¹⁴ ocupando a 5.000 obreros rurales; el Obraje Barthe, con cerca de 1,9 millones de has. que comprendieron el Alto Paraná Sur y parte importante del Departamento de Itapúa, ocupó aproximadamente 3.000 trabajadores rurales, mientras la Mate Larangeira, con 800.000 hectáreas al norte de la Región Oriental, ligada al capital brasileño, ocupaba 1.000 obreros. Si bien

¹⁴ En relación a la penetración de la economía internacional, señala Carlos Pastore: "Cuarenta y cinco entidades, en su inmensa mayoría organizaciones de capitales extranjeros, adquirieron la riqueza yerbatera del Paraguay". Como resultado de la inserción de nuestro país "en el movimiento comercial del mundo", una de estas empresas. La Industria Paraguaya S.A., "fundada en 1886, compró no menos de 855.000 has. de yerba natural y un total de 2.647.727 has. de tierras". Véase Pastore Carlos, *La Lucha por la Tierra en el Paraguay*. p.254, Edit. Antequera, Montevideo, 1972.

es cierto que algunos de estos enclaves explotaban igualmente la producción ganadera, este rubro no estaba entre sus actividades fundamentales, ya que básicamente procesaban y explotaban yerba mate y madera.



La leyenda negra que asociaba el progreso a lo foráneo se corporizaba en estas grandes empresas ligadas al capital internacional. Las mismas tienen importancia en la historia social y política no sólo por el monopolio de la tierra, sino también por el sistema de enganche y de explotación de la fuerza de trabajo. En este sentido debe tenerse en cuenta que las mismas, con un sistema compulsivo de trabajo, dominaron la región durante décadas, amparadas en una suerte de carta blanca otorgada por el Estado, que le permitía el control directo de la coacción y su movilización, y cuyos agentes hacían de dóciles aliados. La población criolla estaba en el polo opuesto al de los portadores de progreso y civilización.

En este punto viene a cuento la Ley de Peonaje Forzoso de 1871, así como el hecho de que el presidente de la República, que sanciona la Ley de la Venta de los Yerbales del Estado, aparece entre fundadores de la Industrial Paraguaya¹⁵.

Sin dudas lo más resaltante de la experiencia histórica paraguaya de posguerra es

¹⁵ En este contexto el Estado no operó siquiera como "límite negativo de las consecuencias socialmente negativas" de la reproducción de las corporaciones extractivas caracterizadas por sus altas tasas de explotación y coacción.

la extranjerización de su recurso más importante: la tierra; una abrumadora evidencia así lo indica. En ese sentido, de informaciones consignadas en el Anuario mayor de 1914, resulta, para el período 1885/1914, un total ligeramente mayor a 23 millones de has. de terrenos y campos vendidos --tégase en cuenta que el 90% de estas tierras se enajenó antes de principio del siglo XX--, poco más de 1.500.000 has. de yerbales también vendidos, y aproximadamente 900.000 has., cedidas a tenedores de bonos paraguayos en Londres.

De esta orientación de apertura al capital internacional, sin límites ni matices, y del concomitante sometimiento a las fuerzas del mercado, no resultó, sin embargo, como lo plantearon sus propulsores, la solución de los problemas socioeconómicos de nuestra sociedad. Con el saqueo de los recursos naturales no vino el progreso, sino mayor pobreza, en la medida que se llevaron nuestras riquezas.

Con la instalación y operación de estas incipientes agroindustrias se altera la inserción del Paraguay en el sistema económico internacional, y se constituyen nuevos mecanismos que articulan las relaciones de las unidades económicas campesinas al mercado. Así, con la instalación de estos enclaves, que pasan a constituir el medio básico de conexión con el mercado internacional, se inicia la interdependencia de la economía de mercado --que tiene a las agroindustrias como unidades de operación-- y la economía de subsistencia, representada en los obrajes por las pequeñas parcelas cultivadas.

En el nuevo contexto esta pequeña producción campesina permitía la reproducción, tanto de los trabajadores como de sus familiares, como también cubrir las necesidades de los obrajes --alimentación de los animales de trabajo, etc.--. Esta dependencia recíproca entre la economía de mercado y la economía campesina, según veremos, tiende a alterarse en algunas regiones a partir de la década del 70 del pasado siglo XX.

Los terratenientes ligados a la ganadería tuvieron su notable expansión con la enajenación de las tierras de pastoreo, principalmente en Misiones, Paraguari, Caazapá e Itapúa. La venta de estos campos naturales que pertenecieron al Estado permite la expansión de los terratenientes criollos, ya que los inversores extranjeros, con la excepción de los hacendados correntinos establecidos en Misiones, a fines del siglo XIX, preferían las praderas disponibles en regiones de la Argentina y el Brasil. Sólo más tarde se establecen las corporaciones vinculadas al capital internacional que producen, procesan y exportan la carne vacuna.

La venta de tierras públicas afectó de diverso modo a los campesinos paraguayos; en este sentido en relación a la constitución de los latifundios agrícola-ganaderos, consideramos que esta se sustentaba en la enajenación de las tierras del Estado,

tanto de los campos de pastoreo como de las tierras agrícolas ocupadas por pequeños productores, que se vieron acorralados por las alambradas de las grandes propiedades. Se trataba básicamente de agentes ligados al aparato estatal que tenían preferencia por tierras ocupadas por campesinos¹⁶, de modo a reconstituir la servidumbre del yanaconazgo. Los campesinos obligados primero a renunciar a sus derechos --para sanear las tierras--, y luego al pago de arriendo en efectivo, con parte de la producción o con si fuerza de trabajo, en algunos casos resistieron durante décadas.

En muchos casos las capas campesinas se integraron a relaciones de clientela, peleando a favor de los propietarios en las “revoluciones”¹⁷, pagándoles por el uso de la tierra --hasta con el 50% de la producción--, y hasta votando por ellos con la esperanza de conseguir tierras; estas colectividades, sin lazos internos sólidos, en alguna medida son ex yanaconas o reproducen sus comportamientos. Los segmentos de los campesinos que desde el principio ofrecen resistencia, en cambio, harían parte de colectividades con vínculos internos bien establecidos, provenientes de los reductos de indios libres.

En la enajenación de las tierras públicas al capital foráneo pesaron los prejuicios que descalificaban a la población criolla, y que conducen a discriminaciones. La idea de los grupos ligados al aparato estatal de que el progreso socioeconómico del país sólo podía provenir de los extranjeros --derivando de ella la eliminación de todo apoyo a los productores nativos-- se expresa en materia de redistribución de derechos sobre las tierras, en la enajenación de aquellas de labor, dispuesta por la Ley del 15 de octubre de 1876, que limitaba a 1 hectárea la cesión gratuita de tierras, habiéndose enajenado, hasta 1885, 541 parcelas de las cuales 400 correspondían a cesión gratuita. Hasta principios del siglo XX, mientras la colonización propiamente dicha privilegiaba a inmigrantes extranjeros, el acceso a la tierra del campesino nativo había empeorado sensiblemente.

En este sentido debe tenerse presente que de las 11 colonias constituidas, 9 estaban destinadas básicamente e inmigrantes extranjeros --parte de ellas fracasadas--¹⁸, y 2 de ellas a campesinos paraguayos, percibidos por los grupos dominantes como indolentes, fiesteros y apegados a vicios, y en esa medida con limitadas posibilidades como productores independientes.

Esa leyenda negra, que persiste hasta hoy, es la misma planteada por el conquistador, y elaborada en nuestros días por los transplantes euroamericanos

¹⁶ La enajenación de tierras ocupadas por campesinos, previa renuncia formal de éstos, comprendió la región central, --Paraguarí, Mbuyapey, Barrero Grande, Carapeguá, San José--, Villarrica, Misiones y Concepción. Véase: Pastore, C., Op., Cit., pp. 275-280.

¹⁷ Aludimos básicamente a los reclutados “al barrer”.

¹⁸ Entre los asentamientos de colonos europeos fallidos se cuenta el de 888 Lincolnshire Farmers (1872-73) de diverso origen etnocultural y experiencia ocupacional. Un indicador del fracaso es la muerte por diversas causas de casi la quinta parte de los colonos.

con un pensamiento colonizado, que jerarquizan culturas, sociedades y hombres; según esa visión prejuiciada el campesino paraguayo representa un serio obstáculo al desarrollo, por sus creencias, actitudes y comportamientos, que deben ser modificados.

El desarrollo sería posible, siempre en esa concepción, cuando se logre una uniformización cultural, y nuestros campesinos adopten esa cultura euroamericana, para volverse competitivos ya despojados de pautas comunitarias de conductas¹⁹. En esa perspectiva alienada habría que convertir a nuestros campesinos en menonitas en miniatura o una suerte de réplica de los germano-brasileños para que el país progrese.

En lo referido a la inmigración de los colonos europeos, debe tenerse en cuenta que, a pesar de los esfuerzos de sus gobiernos, el Paraguay no atrajo a grandes contingentes de colonos europeos, como en los casos de Argentina y del Brasil, y cuando estos se asentaron en el Paraguay, con frecuencia lo hicieron por razones opuestas a las que llevarían a los países vecinos²⁰, ya sea buscando el aislamiento --como caso de los asentamientos menonitas-- o la constitución de comunidades utópicas, no permitidas a los nativos.

Las primeras experiencias de este último tipo tienen como caso ejemplar el experimento del socialismo utópico de la colonia Nueva Australia. En 1892, en este intento por constituir una sociedad ideal, se constituye en Nueva Australia la asociación cooperativa basada en “la propiedad comunal de los medios de producción”. Aun cuando la experiencia de 479 colonos enfrentó problemas, el experimento socialista continuó con 50 australianos²¹. La constitución de la sociedad --basada en relaciones igualitarias-- establecía que las decisiones debían contar con las dos terceras partes de los votos de la comunidad y que sus miembros debían vender sus posesiones y suscribir un aporte mínimo.

Los grupos más numerosos de colonos inmigrantes, según veremos, corresponden a los germanos-brasileños, asentados desde principios del siglo XX en Itapúa, y a los menonitas asentados en el Chaco, que constituyeron prósperos enclaves etnoculturales, en rápida expansión.

¹⁹ En el modelo asumido como ideal, el campesinado debería vivir para trabajar, en correspondencia con una suerte de búsqueda obsesiva de la ganancia, lograda mediante intercambios mercantiles crecientes.

²⁰ Sobre este punto véase H. Hack. *Primavera A. Communa' Settlement of Inmigrants in Paraguay*. Amsterdam: Royal Tropical Institute. 1958; Phil Hazelton, *Inmigrant Settlement and Rural Development in Eastern Paraguay*. (Mimeo). Calgary. University of Calgary. 1980.

²¹ La historia del intento comienza en 1892 en un contexto de lucha social y desilusiones, bajo la orientación de la doctrina socialista y cooperativa. El líder de “Nueva Australia” (Lane), vigoroso defensor “de los derechos de los pobres”, aprovechó su influencia entre los gremios australianos para propagar sus ideas sobre el futuro paraíso de los trabajadores. Sobre esta experiencia véase Harold Livermore “New Australia”, en *The Spanic America Historical Review*. Vol. XXX. N° 2. 1950.

Las políticas agrarias que siguieron a la Guerra Grande, y las que fueron diseñadas e implementadas durante las primeras décadas del siglo XX, resultaron, en alguna medida, de las demandas de los diversos sectores de la sociedad, y de los recursos disponibles, pero sobre todo de la propia composición de los gobiernos.

Tal como acontece actualmente, el Estado no fue ajeno a los intereses de los actores sociales y políticos que buscaron influir en las decisiones referidas a la apropiación de tierras, y entre estos fueron los latifundistas los más protegidos; así, desde principios del siglo XX hasta mediados de los años 30, tanto el contenido de las leyes sobre colonización como su ejecución respondió a los intereses de los latifundistas, y en esa medida reflejaban la alianza del Estado con estos.

Desde entonces la política fue el campo de un pequeño grupo con afinidades marcadas en sus ideas políticas, orientaciones y pautas de conducta, y que definía la función del Estado en términos de la reproducción de inequidades en la tenencia de la tierra y en la estructura social; en ese orden social basado en propietarios de inmensas extensiones, un pequeño grupo manipulaba a las grandes masas, y según veremos esa estructura social y política se mantuvo intacta por mucho tiempo.

En esa dinámica, el débil Estado liberal²² o burgués en sus fachadas y oligárquico en sus prácticas conjugaba los intereses de los actores dominantes. La oligarquía comercial y financiera --subordinada al capital financiero foráneo-- con estrechos vínculos con las capas de latifundistas que explotaban la ganadería extensiva, estas y la incipiente burguesía industrial se caracterizaron por su debilidad y su sometimiento a las corporaciones extractivas del capital internacional, que producían para el mercado internacional madera, tanino, yerba y carne²³.

Estos actores dominantes, a pesar de su carencia de bases propias, y de la crisis de hegemonía en la que estaban sumidos, establecieron formas adecuadas a la defensa de sus intereses, que comprendían el control de grandes extensiones de tierras.

Con un Estado disociado de los intereses sociales, hasta 1918 las explotaciones agrícolas habilitadas en el proceso de colonización no llegan a la décima parte del

²² En este sentido debe tenerse en cuenta que tanto los enclaves agroindustriales como los caudillos regionales articulaban su dominación en sus propios medios de coerción. En cuanto a la economía nacional, mientras las empresas del capital extranjero controlaban las fuentes de acumulación, la moneda argentina tenía curso legal. Sobre este punto véase: González, Erico, M.A., "Estructura y Desarrollo del comercio exterior de Paraguay", en *Revista Paraguaya de Sociología*. N° 4.

²³ En este sentido debe tenerse en cuenta que hacia 1930, 19 corporaciones poseían más de la mitad de las tierras del país. Una de las empresas, la Carlos Casado, ligada al capital argentino, incorporó a su dominio casi la séptima parte del territorio del país, y, al igual que las otras empresas, mantenía sus propios ferrocarriles, puertos y hasta su propia moneda, libre de toda interferencia.

total de parcelas familiares habilitadas desde 1881 hasta 1980. Si bien es cierto la “Ley de colonización y de hogar” de 1904 responde a presiones del campesinado sobre las tierras, ella expresa la alianza del Estado con los grandes propietarios. El cambio de gobierno, posterior a la sanción de esa ley pero en el mismo año, aunque en parte respondería a inquietudes del campesinado²⁴ no altera las bases de sustentación del Estado.

En efecto, una de las causas subyacentes a la revolución de agosto de 1904, que movilizó a la capas campesinas, fue la concentración fundiaria que resultó de la enajenación de las tierras ocupadas por campesinos a agentes ligados al capital extranjero. El mismo Manuel Domínguez, entonces vicepresidente de la República, en su “Manifestación de Villeta”, alude a la reacción de los ocupantes de Agaigo²⁵.

Esta ley excluía de las tierras afectables a la colonización “las que sirven a establecimientos ganaderos, industriales o agrícolas y a edificios”²⁶. No obstante la presión sobre las tierras, recién entre los años 1916 y 1920 adquiere cierta entidad la asignación de parcelas familiares a campesinos paraguayos.

La referida presión sobre la tierra habría influido en la sanción de la ley del Homestead en 1918, que autoriza la entrega de lotes de hasta 10 has. en la Región Oriental, en tierras fiscales o expropiadas, si estuvieron ocupadas y solicitadas por lo menos por 100 pobladores adultos. Esta ley fue ejecutada mínimamente, en parte por falta de financiación --dada la indeterminación de los recursos afectables--, ya que por prescripciones de la Constitución debía pagarse previamente la indemnización; por otra parte, tampoco existía una institución encargada de la ejecución de las disposiciones legales.

La correlación de fuerzas sociales (fuerza intacta de latifundistas y debilidad de grupos campesinos) se refleja en el hecho de que el proyecto de esta ley haya esperado 7 años antes de su sanción; el cuerpo legal en cuestión contribuyó muy poco a la solución del problema, si tenemos en cuenta que hacia 1925 más de las dos terceras partes de los productores agrícolas “ocupaban y trabajaban tierras ajenas”²⁷.

Una ley agraria posterior, la de 1926, como las anteriores, tuvo un efecto limitado en las transformaciones de las relaciones de dominio de las tierras; el complejo

²⁴ En este cambio de gobierno también habrían influido los agravios de pequeños productores de madera y yerba mate excluidos social y políticamente.

²⁵ La Ley de Colonización y del Hogar de 1904 autoriza la constitución de colonias agrícolas --con lotes de hasta 20 has.-- y pastoriles --hasta 4 kms. cuadrados--. Los lotes se entregarían previo pago de una prima. Si al cabo de 5 años no se pagaba el precio, se establecía un recargo de 10% anual, o se arrendaba el lote a un costo equivalente al 10% anual de su precio. La Ley dificulta la explotación de tal modo que hasta 1918 se habría expropiado menos de 10.000 has.

²⁶ Véase Carlos Pastore, op.cit.

²⁷ Ibid.

latifundio-minifundio no sufrió un cambio substancial, teniendo en cuenta que, entre 1926 y 1935 el total de tierras expropiadas solo llegaría a 19.145 has.²⁸ de la escasa superficie afectada de los latifundios puede inferirse que las colonias se establecieron básicamente en tierras fiscales.

La nueva ley declara como arrendatarios por anualidades a los ocupantes clandestinos, expulsables; los arriendos que debían pagar los cultivadores ocupantes llegaban al 50% de la producción. El hecho que la Ley de 1926 declarara arrendamientos a los ocupantes clandestinos estaría reflejando el hecho que, si bien la disponibilidad de braceros fue considerada importante por los latifundistas, hacia fines del primer cuarto del siglo XX esa disponibilidad de fuerza de trabajo había aumentado y ya no constituía un punto crítico.

La era liberal tocaba a fin con la crisis histórica del 30; la decadencia afectaba el sistema articulado en el capital anglo-argentino y en sus aliados internos. Los enclaves agroindustriales, que básicamente explotaban yerba mate y madera, que controlaban mercados, desmovilizaban a campesinos, monopolizaban la tierra, y se basaban en relaciones compulsivas de trabajo, habían perdido legitimidad social; las respuestas de las capas campesinas, que se unían a movimientos mesiánicos y se adherían a bandoleros sociales, asumieron generalmente en esa época formas prepolíticas, ya que históricamente no estaban disponibles otros canales para la prosecución del interés colectivo.

En ese contexto se mantenían en latencia los movimientos en demanda de tierras. Fue el fin de la Guerra del Chaco el que desencadenó diversas formas de acción colectiva planteando nuevas demandas. Estaba llegando a su término un tipo de integración entre lo político y social, y las exigencias se orientaban a la reconstitución del Estado.

El escenario sociopolítico cambia con la finalización de la Guerra; los campesinos desafectados del cuadro activo intensifican las demandas de cambio social, que enfatizan la necesidad de redistribución de los derechos sobre las tierras en un contexto marcado por una nueva relación de fuerzas entre los distintos actores sociales y políticos. Ciertamente la desmovilización de los excombatientes --hombres que recuperaron gran parte del territorio nacional-- que presionan por la solución del problema de la tierra crea, conjuntamente con la declinación de los grupos dominantes, las condiciones favorables para la profundización del proceso de redistribución de derechos sobre las tierras. En ese sentido, examinando el proceso de habilitación de colonias, se aprecia que recién después de la Guerra del Chaco cobra importancia la adjudicación de parcelas agrícolas en asentamientos oficiales, ya que en el período comprendido entre 1936 y 1945 se asignó --en áreas de viejo poblamiento, y a minifundistas de la

²⁸ Entre 1918 y 1925, en cambio, se habrían expropiado 27.521 has.

misma zona, en su mayor parte-- el 16% de las 116.602 parcelas adjudicadas hasta 1980.

En el campesinado desafectado de las Fuerzas Armadas, los peligros y penurias compartidos, así como la diversificación de las relaciones sociales, habían aumentado la solidaridad interna y el compromiso de segmentos del campesinado como clase, aumentando su capacidad de negociación. Esta vez la presión sobre las tierras obtuvo respuesta; la relación de fuerzas se altera --aunque sea transitoriamente-- y la Ley 1050/36, que apenas legó a aplicarse, declara afectables para la colonización 2 millones de hectáreas, comprendiendo los latifundios de los enclaves agroindustriales, sin establecer condiciones de indemnización.

La posibilidad de afectar a la reforma agraria las tierras de los grandes latifundios que explotaban yerba mate y madera indicaban la decisión de descentralizar la población, concentrada en la región central del país. Las reformas propuestas en 1936 apenas llegaron a implementarse, al restaurarse 18 meses después la administración liberal; la oligarquía latifundista pronto recuperó sus poderes, privilegios y su posición en la estructura social paraguaya..

Las políticas agrarias afectaron tanto a la población nativa como a la de inmigrantes extranjeros, que recibieron un trato preferencial, tal los casos de la inmigración de los menonitas, como la de aquellos germano-brasileños que a principios del siglo XX se establecieron en la región de Itapúa. Las leyes dictadas sucesivamente entre 1935 y 1940, ya en el tiempo que corresponde a la crisis de la dominación liberal oligárquica, y que reflejan las transformaciones de posguerra facilitan la expropiación, y en esa medida la habilitación de nuevas colonias²⁹. Ya en aquellos años se incorporaba la nueva concepción de la propiedad de la tierra, que establecía que ella está subordinada al cumplimiento de una función económico-social. Estos cuerpos legales calificaban las tierras potencialmente disponibles para la colonización con criterios sensiblemente diferenciados; mientras la Ley de 1936 afectaba los latifundios de las grandes corporaciones extractivas, la Ley del 40, que permite la habilitación de parcelas en áreas cercanas a los mercados y con acceso a servicios sociales básicos, afecta a la colonización de tierras controladas por latifundistas criollos ya ocupadas.

El Decreto N° 120 de febrero de 1940, que dicta el Estatuto Agrario, permite la expropiación de las tierras ya ocupadas por campesinos que se negaban al pago del arriendo, y que fueran adquiridas por segmentos de latifundistas criollos; las

²⁹ La Ley de Colonización de noviembre de 1935 declara de utilidad pública todas las tierras del dominio privado calificables como susceptibles de colonización por el Poder Ejecutivo. Acerca de una periodización de nuestra historia social, véase Daniel Campos, "Lucha por la Tierra y Políticas Públicas: Un Intento de Periodización Socio-histórica", en Revista Paraguaya de Sociología. N° 70. 1987.

disposiciones de esta ley, que codifica leyes anteriores e incorpora nuevas disposiciones, no alude a los latifundios de las grandes empresas, aunque establecía que se podía expropiar tierras ligadas al capital extranjero en cuanto se cumplieran las siguientes condiciones: residencia habitual fuera el país del propietario, ausencia de explotación racional, e impuesto inmobiliario impago durante 5 años.

Este Estatuto Agrario de 1940 hacía parte de una propuesta reformista que pretendía encarar la crisis del régimen liberal --que seguía profundizándose--, y en esa medida enfatiza el dominio eminente del Estado sobre el suelo de todo el territorio nacional; esta ley, asimismo, reafirma que la propiedad agraria debe cumplir una función social.

Un aspecto novedoso de nuestra legislación agraria es el incorporado en el Art. 30 de esta ley, referido a las tierras situadas en las fronteras del país, cuyos límites no sean ríos navegables, que quedaron reservadas para colonias de ciudadanos nativos. Esta disposición declaraba de utilidad pública y sujeta a expropiación las tierras del dominio particular. La idea del interés nacional, ligado al bienestar de la población nativa, que era priorizado en relación a un reducido número de extranjeros que monopolizaban las tierras del Chaco, se destaca también en la reglamentación del referido Art. 30³⁰, que establece en su Art. 1º: que “las tierras situadas en las fronteras del país sobre ríos no navegables, hasta la distancia de 20 leguas de la línea demarcatoria, serán destinadas exclusivamente para ciudadanos nativos y a la formación de colonias de repatriados de conformidad con el Art. 30 del Estatuto Agrario”³¹.

Esta disposición resulta consistente con la historia reciente de una sociedad movilizadora precisamente para defender sus fronteras, en la Guerra del Chaco. ¿Qué sentido tendría el alto precio pagado por la defensa de ese territorio si de nuevo iba a ser monopolizado por extranjeros?

La ley referida establecía, asimismo, que los campesinos debían pagar por las tierras afectadas a la colonización. Ilustra la aplicación de esta ley la afectación de tierras que había adquirido el Gral. Patricio Escobar, en San José³². En muchos

³⁰ En efecto, en la resolución N° 1.757, de octubre de 1950, firmada por Roberto L. Petit, que reglamenta la disposición mencionada del Estatuto Agrario, señala en su considerando: “... ciudadanos extranjeros ocupan clandestinamente dichas tierras, con considerable cantidad de ganado vacuno... que pastan en esos campos, para luego ser pasados a territorios extranjeros eludiendo el pago de los derechos fiscales, y con el siguiente perjuicio para la economía del país.

...que existen miles de compatriotas que desean repatriarse y para los cuales deben habilitarse nuevas colonias agrícolas y ganaderas en todos los lugares aptos del país y de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

³¹ Véase Instituto de Reforma Agraria, *Compilación de Leyes y Disposiciones Reglamentarias Relativas al Régimen de Tierra en el Paraguay*. Asunción 1954. Subrayado nuestro.

³² Sobre este punto véanse: Pastore, C. op. cit; Galeano Luis, “Hacia el Rescate de la Historia Social no Escrita”, en *Revista Criterio* N° 2. Véase también expediente de agricultores de San José contra

casos, en la Región Central, respondiendo a la presión campesina, fueron afectadas a la colonización grandes propiedades agrícolas dedicadas a cultivos comerciales --algodón y maíz-- y agrícola-ganaderos, que habían operado en base al control de una fuerza de trabajo cautiva, residente en los latifundios, con derecho al cultivo de parcelas de subsistencia pero con obligaciones de trabajo en los cultivos comerciales del patrón³³.

En las situaciones referidas, por el hecho de asignarse las tierras a quienes las ocupaban precariamente, coinciden los lugares de origen y de destino de los colonos, pero la estructura social se ve alterada por la colonización. Esa transformación se dio en tanto se modificó, con la organización de la producción y de las formas de acceso a la tierra, el contenido de las relaciones sociales, y la posición de los colonos en esa estructura social, aun cuando la colonización implicase la alianza con grupos dominantes locales, tales como el de los comerciantes, que en alguna medida reemplazaban en el polo dominante a los anteriores propietarios³⁴.

También fueron afectadas a la colonización grandes propiedades arrendadas, en pequeñas parcelas, a campesinos³⁵. En la región de Caazapá, en cambio, fueron colonizadas para sus antiguos ocupantes tierras ya explotadas forestalmente por grandes firmas madereras. El proceso de colonización, también en estos casos, habría alterado la posición de los campesinos asentados en la estructura social, teniendo en cuenta que los ocupantes provenían del peonaje de los enclaves que explotaban yerba mate y madera.

Estos colonos habrían sido contratados en décadas anteriores a través de sistemas de peonaje forzoso, e incorporados en los sistemas intensivos de trabajo en los obrajes apoyados en formas coercitivas de control de la fuerza de trabajo, que comprendía marcadas restricciones para salir de los obrajes.

En la segunda mitad de la década del 30, el poder relativo de las capas de latifundistas había disminuido --por lo menos circunstancialmente-- ya que, además de las posibilidades de expropiación de sus tierras para la colonización, debían contribuir para aumentar los recursos aplicados al proceso de redistribución de tierras³⁶. De estas capas sociales que controlaban grandes extensiones, fue la ligada a las corporaciones del capital internacional la que

sucesores de Patricio Escobar.

³³ Estos sistemas de trabajo son tratados por Luis Galeano, en su análisis "Dos Alternativas Históricas del Campesinado Paraguayo", en Revista Paraguaya de Sociología. Nº 41. Véase especialmente pág. 127 y sgtes.

³⁴ En este punto téngase en cuenta que la redistribución de tierras según la Ley de 1940 requería la constitución de una comisión local que iniciare las gestiones. Véase: Pastore, C. op. cit.

³⁵ Véase Galeano, Luis "Hacia el Rescate de la Historia Social no Escrita", en Revista Criterio. Nº 2 Asunción, julio de 1977.

³⁶ El Decreto Ley 1060/36 establece como fuente de recurso un impuesto directo anual sobre cada cabeza de ganado vacuno, además de un impuesto adicional sobre las exportaciones de tanino.

precauteló con más eficacia sus intereses, ligadas al control de la tierra, toda vez que las disposiciones de 1936, que afectaron sus intereses, no llegaron a implementarse.

Los rasgos de la colonización agraria hasta la primera mitad del siglo XX inciden en alguna medida en la descentralización del espacio dedicado a la producción agrícola, aunque con menor intensidad que la observada después de la década del 50. Así, hasta 1935 las colonias se habrían establecido predominantemente en las tierras fiscales situadas en torno a las vías fluviales principalmente en Concepción y en San Pedro, y a los remanentes de esas tierras en las áreas de viejo poblamiento. Desde 1936, en cambio, se habían privilegiado las tierras de particulares --afectados por la colonización-- situadas en la región central y ya ocupadas por los productores de subsistencia, considerados como intrusos.

1.1.6.- La modernización agraria en el periodo autoritario prebendario.

Desde mediados del pasado siglo XX se dan cambios significativos en la estructura agraria, con el impulso que da a la colonización, en un contexto de estancamiento económico y de tensiones sociales latentes originadas en la presión sobre tierras, sobre todo en la región central, de minifundios pulverizados. Las alternativas abiertas para las capas de minifundistas comprendían la emigración a la Argentina o la colonización, en un contexto marcado por un débil desarrollo industrial en los centros internos al Estado-Nación³⁷.

Es esa dinámica estructural originaria la que se ve afectada por las acciones de un Estado, que, por una parte, respondiendo a las presiones de los grupos y capas mayoritariamente rurales, y por otra, ante la debilidad de los grupos y clases sociales, puede imprimir a sus intervenciones un alcance decisivo en diversas esferas. Frente a un sistema productivo con marcado predominio de actividades primarias, los grupos ligados al Estado responden a las presiones sociales, teniendo en cuenta los recursos a los cuales podían echar mano, sin entrar en conflicto con los grupos dominantes. En este sentido, las “intenciones estatales” tenderían a satisfacer la necesidad de la tierra de las capas minifundistas³⁸, dada la disponibilidad de las tierras fiscales y la posibilidad de afectar a nuevos

³⁷ En el caso paraguayo, la lógica interna del sistema capitalista remite a la racionalidad del capitalismo dependiente no sólo de los centros el sistema sino también de los países vecinos con los sistemas productivos más desarrollados de la región con su sistema supranacional de división del trabajo, y plantea determinantes de la dirección e intensidad de los flujos migratorios. Uno de los factores para operar trasladando los polos de atracción poblacional hacia economías más dinámicas de la Argentina, ante la incapacidad del único polo urbano de entidad para absorber la fuerza de trabajo generada por el crecimiento demográfico. Véase Luis Galeano, “Dos Alternativas Históricas del Campesinado Paraguayo: Migración y Colonización”, en Revista Paraguaya de Sociología. Nº 15. 1978.

³⁸ En este sentido debe tenerse en cuenta que a inicio de la década del 50, el 48% de las explotaciones tenía menos de 5 has.

asentamientos agrícolas tierras particulares, con costos mínimos.

Las posibilidades de afectar a la colonización los grandes latifundios se basaban en la declinación de la explotación maderera y yerbatera en las grandes propiedades, que quedan disponibles para otras formas de explotación, debido a la inexistencia, tanto de una agricultura empresarial intensiva, como de una explotación ganadera tecnificada, que pudieran demandar esas tierras. Esta dinámica se observa más propiamente en las décadas del 50 y del 60, aún cuando sus raíces penetran en la primera mitad del siglo XX.

Las condiciones sociohistóricas excepcionalmente favorables a la intervención estatal en la estructura agraria, que se dan desde los años cincuenta, son las referidas tanto a las formas de inserción de la economía capitalista en el campo y a los recursos disponibles³⁹, como a la lógica interna del funcionamiento del Estado, y a las formas de inserción del campesinado en el proceso político, en función de sus luchas por la tierra. En ese contexto se intensifica la expansión de la frontera agrícola como respuesta de los grupos ligados al Estado a la presión sobre la tierra, aprovechando coyunturas favorables. No se trataba de una respuesta programada diseñada con criterios técnico-rationales que se apoyaran en factores económicos y ecológicos ligados a la colonización; en esa lógica tampoco se consideró la viabilidad estructural de la permanencia de los asentamientos.

La intensificación de la acción colonizadora, ya durante el gobierno de Stroessner (1954-1989), no respondió a un proyecto político con más ambiciones que la expansión tradicional de las bases de sustentación social y política que fue concebido y explicitado por los grupos dominantes; el proceso más bien respondió a acciones de segmentos con cierta sensibilidad campesinista ligados al aparato estatal, que buscaban con la lógica de apagar incendios la solución de problemas inmediatos de grupos campesinos, en intervenciones que por otra parte ampliarían su base de sustentación política, con extendidas clientelas. Con la ausencia de un plan de conjunto que respondiera a un modelo originario, se corresponden las acciones aisladas en estrategias definidas día a día, en la dinámica de colonización, que se proyectan en la escasa permanencia de la población asentada.

Mirando el proceso desde otro ángulo, tanto los grupos ligados al Estado como los propios campesinos asentados carecían de un proyecto político con algún alcance movilizador que comprendiese la colonización. De hecho las acciones de estos segmentos campesinos se basaban en luchas anteriores y en la solidaridad de grupos residenciales, pero no en una conciencia política que pudiera

³⁹ Los recursos disponibles conciernen a la disponibilidad de tierras públicas, que remite al proceso de estatización de la tierra iniciando con la independencia --y que habría continuado hasta 1840-- y a remanentes de esas tierras del Estado a comienzos de la década del 50.

proyectarse en la articulación de intereses más allá del plano local o en demandas de cambio social.

Las circunstancias históricas ligadas al orden autoritario no permitían --vale decir las condiciones objetivas y las relaciones sociales que se basaban en ellas-- que las capas campesinas de colonos asentados constituyeran una fuerza social en prosecución del interés de clase de sus miembros. Aún cuando se observan diferencias entre pobladores insertos en colonias de tipos cualitativamente diferenciados, sólo en algunos casos el cambio de la situación de clase generó un espacio autónomo para el desarrollo de acciones de clase⁴⁰. El modelo desmovilizador de colonización que se implementa, como las propias condiciones objetivas de la producción mercantil simple, conducen a la dispersión física y a la atomización social de los colonos; las mismas alianzas entre grupos campesinos asentados y segmentos de los grupos ligados al aparato estatal respondían en medida importante al modelo patrón-cliente.

La importancia de la intervención del Estado en el proceso de redistribución de tierras se proyecta en la magnitud de tierras asignadas por el Estado --en parcelas familiares y en fracciones de grandes extensiones-- que entre 1960 y 1980 llega 80.429 lotes y 4,2 millones de has.; esta superficie representa más del 80% del total asignado desde fines del siglo pasado⁴¹; extendiendo el tiempo, los datos indican que hasta 1989 la superficie de tierras asignadas llega a 7.007.000 has.⁴².

Según veremos más de la mitad de esta superficie fue asignada como prebendas en grandes fracciones a “empresarios” agropecuarios, conforme se documenta en el Anexo 1.1.1. Esos privilegios eran una parte del “precio de la paz”.

Ya entrada la década del 80 siguió esta práctica, pero agravada en la medida que se asignaba a los campesinos compatriotas parcelas con suelos marginales, mientras se reservaba a servidores incondicionales y a extranjeros las mejores tierras fiscales que quedaban. Un caso ilustrativo es de venta de 4.000 has. a 20.000 guaraníes cada hectárea a un alemán, Ehrenhardt, mientras en plena Cordillera de San Rafael --en suelos obviamente pedregosos y accidentados-- se habilitaban las colonias Tarumá, Vialidad y Administración (Alto Verá).

Estos casos muestran como los prejuicios hacia la población de compatriotas lleva a acciones discriminatorias irritantes...

⁴⁰ Entendemos que la situación de clase se determina por la posición que los agentes ocupan en la división social del trabajo y más específicamente por su relación con los medios de producción. En esta medida se dan cambios de la situación de clase en el caso de los cultivadores ya desarraigados que perdieron todo control de sus tierras, que devienen colonos.

⁴¹ Véase documento presentando por el presidente del IBR en el Seminario “Mercado de Tierras Rurales. Posibilidades de Redistribuciones Eficientes en el Paraguay.

⁴² Véase documento presentado por el Presidente del IBR en el Seminario El Mercado de Tierras Rurales y la Posibilidad Redistribuciones Eficientes en el Paraguay. CEPAL-GTZ. Noviembre del 2.000.

Analizando la época posliberal, debe puntualizarse que la década del 50 del pasado siglo XX corresponde al relativo equilibrio entre los distintos sectores del partido de gobierno y la consiguiente crisis de hegemonía. En este subperíodo, el planteo de proposiciones interpretativas se orienta, por una parte, a la lógica subyacente a las acciones de los grupos ligados al Estado en sus respuestas a las capas campesinas que presionaban por la tierra, y por otra, a las condiciones objetivas dadas por la disponibilidad de tierras.

Mirando el proceso agrario desde esta perspectiva, notamos que a comienzos de la década del 50, en correspondencia con el equilibrio entre diferentes formas de producción, ninguno de los distintos segmentos ligados al aparato estatal podía tornarse hegemónico --en un contexto de relativo equilibrio en la relación de fuerzas políticas dentro del partido de gobierno, dada la débil sustentación de los grupos dominantes--. En ese contexto, la respuesta a la cuestión de la tierra podía satisfacer la necesidad de legitimación de los grupos ligados al Estado, y ampliar las bases de sustentación de algunos de sus segmentos, a partir de las capas campesinas que presionaban por la tierra. En este sentido, debe tenerse presente que a principios de los años 50, más del 40% del total de explotaciones agrícolas, situadas en su mayor parte en la región central del país, era menor de 5 has⁴³.

Considerando la capacidad del Estado para movilizar recursos, debe tenerse en cuenta, por una parte, la limitación de recursos financieros y la ausencia de decisión de aplicarlos a la expansión de la frontera agrícola, y por otra, que las posibilidades de redistribución de los derechos sobre las tierras estaban dadas por la disponibilidad de tierras públicas, y por la factibilidad estructural de afectar los grandes latifundios al proceso de colonización⁴⁴.

La referida disponibilidad de las tierras del dominio privado ya explotadas forestalmente con estándares de aquel momento significa, en buenas cuentas, que el Estado pudo adquirirlas a muy bajo costo, incluso a menos de US\$ 4 la hectárea, o sin costos⁴⁵. Esta facilidad excepcional, sin embargo, fue poco aprovechada en el subperíodo que consideramos, ya que fueron las tierras fiscales

⁴³ Véanse informaciones del censo agrícola 1924/43, y Rivarola, Domingo y otros. La Población en Paraguay. CPES. 1975.

⁴⁴ En efecto, en 1942 los bosques explotados en la Región Oriental cubrían el 43% de la región --68.364 Km²-- para reducirse, dos décadas después, a 51.414 Km², y solo al 26% de la región, en 1976. Sobre este aspecto, véanse informes sobre el Proyecto Forestal de la FAO. Sin embargo aun antes de 1945, los departamentos Central, Cordillera, Misiones y Neembucú ya no tenían superficies boscosas.

La posibilidad de afectar las grandes propiedades --del dominio privado-- al proceso de ampliación de la frontera agrícola mediante la colonización, sin entrar en colisión con los grupos dominantes, surge con la declinación de las explotaciones de yerbales y obrajes madereros y la ausencia de un desarrollo empresarial tanto de la agricultura como de la ganadería, que pudieran presionar por esas tierras

⁴⁵ Aludimos al precio promedio de las tierras adquiridas por el IBR hasta agosto/1976. Véase Fruto, J. M.. De la Reforma Agraria al Bienestar Rural. Asunción. 1976 pp.

las afectadas en mayor medida a la colonización.

El origen de las tierras, que señalamos precedentemente, determinaba la localización de las colonias, alejadas muchas veces de los mercados y servicios sociales básicos. De ese modo, el aislamiento de la mayoría de los asentamientos en un período de constitución pasa a constituir uno de los rasgos básicos de la colonización en esta etapa, a diferencia de la anterior⁴⁶.

En el análisis del alcance de la colonización en cuanto al tipo de pautas de conducta y de relaciones sociales predominantes --de tipo horizontal o vertical--, resulta pertinente diferenciar por una parte la colonización “programada” o dirigida, en la que intervienen directamente las organizaciones vinculadas al Estado, desde el comienzo de los asentamientos, y la colonización espontánea, que resulta de ocupaciones de fracciones abandonadas.

En la colonización programada o inducida, el control directo sobre la organización de la colonia se establece por parte del Estado, que asume el papel de agente colonizador contando con importante intervención del partido del gobierno. En esos casos se reproducen en los nuevos asentamientos las pautas de conducta individualistas ligadas a relaciones sociales del tipo patrón-cliente, ocupando la posición de dominador los agentes ligados al aparato estatal, inevitablemente ligado al partido de gobierno⁴⁷.

El control directo sobre la organización de la colonia se ejerce incluso sobre organizaciones de colonos estructuradas “de arriba para abajo”. Este creciente control guarda correspondencia con la debilidad de la estructura de clases, y la expansión del aparato coercitivo del Estado.

En la colonización espontánea, más dinámica que la inducida, son los propios agricultores sin tierra los que encaran acciones reivindicativas, planificando la ocupación primero y el asentamiento después. Estos casos de intervención estatal se producen luego de constituido el asentamiento a objeto de legalizarlo. Este tipo de asentamiento que hacia 1962 ya llega a Alto Paraná responde a dos pautas básicas: por una parte, la ocupación de tierras incultas cercanas a áreas pobladas, y la ocupación de tierras en zonas más apartadas.

En contraste con los asentamientos programados, los espontáneos generan relaciones horizontales de solidaridad, basados tanto en el interés material ligado al acceso a la parcela familiar con el interés ideal, basado en la convicción

⁴⁶ Tal el caso de las colonias Rogelio Benítez y Guaraní.

Caracterizada por la asignación de tierras a campesinos en zonas conflictivas ya ocupadas anteriormente; entre 1950 y 1962, la mayoría de las parcelas familiares es habilitada en los departamentos de Alto Paraná, Caaguazú y Caazapá. En algunos casos la localización de las colonias fue una respuesta a las guerrillas que operaron en la zona.

⁴⁷ Estas interrelaciones se daban en la trilogía Fuerzas Armadas, Partido Colorado- Gobierno.

compartida de que una forma de reparar la injusticia que sufren --que implica la coexistencia del latifundio con el minifundio-- es apropiándose de tierras abandonadas. Lamentablemente, con mucha frecuencia, una vez legalizados los asentamientos los colonos vuelven a conductas individualistas⁴⁸.

Frecuentemente esta colonización espontánea resulta de la acción de grupos campesinos movilizados, que se informan sobre la localización posible de tierras fiscales o de dueños dudosos, y obtienen apoyos de grupos ligados al aparato estatal; estas formas de acción colectiva son protagonizadas por segmentos del campesinado sufrido, que ante el deterioro de su situación habrían alimentado flujos de migraciones golondrina, y formas arcaicas de protesta social --en momentos en que el poder central ejercía un bajo control efectivo en las regiones alejadas de la capital--.

En estas circunstancias, las viejas luchas campesinas adquieren nuevas modalidades. Ya desde las primeras décadas del siglo XX, los pequeños productores de la región se orientan a formas arcaicas de protesta campesinas --bandolerismo social y movilizaciones convocadas por líderes no campesinos⁴⁹--, como también en acciones colectivas, frecuentemente conflictivas, orientadas a la ocupación de tierras⁵⁰.

En este proceso se dieron diversas circunstancias. Así, en las colonias habilitadas en el área boscosa de la región de Caazapá se asentaron minifundistas ex obrajeros de la misma región, que produjeron, con variantes, el mismo sistema productivo de las áreas de origen con sus relaciones sociales concomitantes.

Otras circunstancias se dieron en la colonización agrícola en los departamentos de Caaguazú y Alto Paraná, que cobra intensidad a comienzos de la década del 60, y en ella la intervención estatal es decisiva. Los asentamientos se establecen en zonas de antigua explotación forestal con muy baja densidad demográfica; en medida importante, con la colonización del “Eje Este” se integra al Estado-

⁴⁸ Estos asentamientos espontáneos, que avivaron la memoria colectiva de las luchas pasadas para acceder a la tierra, surgen en algunos casos con la declinación de los obrajes a partir de la población asalariada, que alternaba el trabajo en el obraje con cultivos de pequeñas parcelas de autoconsumo --en un sistema productivo en el que la economía de mercado y la subsistencia se alimentan recíprocamente --.

⁴⁹ Entre estas formas de protesta social pueden señalarse las “concentraciones” de campesinos caazapeños en 1936 y en 1952.

⁵⁰ El sistema de enganche operaba en las áreas de mayor densidad relativa de población. Los mecanismos coactivos se empleaban tanto para reclutar a los productores agrícolas independientes, como para mantenerlos en los sistemas intensivos de trabajo, en los yerbales y obrajes madereros --con marcadas limitaciones a la movilidad hasta el pago de las deudas contraídas en el enganche--, basado en el poder casi ilimitado de los patrones. Estos tipos específicos de participación en el proceso sociopolítico habrían representado las respuestas a condiciones objetivas, determinadas por la mayor densidad relativa de población, con elevado potencial de trabajadores reclutables --y reclutados-- para los sistemas opresivos de producción en los obrajes relativamente cercanos

Nación la región fronteriza del Paraná, como resultado de la política colonizadora⁵¹.

La mayor parte de los colonos asentados en el “Eje Este” provinieron de las áreas de minifundios pulverizados de la región central del país; la composición social de este flujo migratorio, básicamente de minifundistas semiasalariados, se refleja en la ausencia de todo instrumental productivo de los colonos al momento de habilitación de las colonias.

En Itapúa, en contraste con otros departamentos, la colonización se intensificó a principios de la década del 50, en momentos de relativo equilibrio en la relación de las fuerzas de los segmentos dominantes que pugnaban por imponer su hegemonía --limitando esta situación el grado de control ejercido por los agentes ligados al aparato estatal--.

En esta región, a diferencia de las mencionadas precedentemente, es marcada la desigualdad entre áreas de origen y destino de los colonos en lo relativo a la organización social de los sistemas productivos, ya que minifundistas de áreas con producción agrícola y/o ganadera tradicional se insertan en un complejo productivo regional en el que predominan empresas agrícolas familiares del tipo “farmer”, ligadas a la inmigración europea. Este hecho se proyecta en la organización productiva de las explotaciones, en el proceso más intenso de modernización de los colonos, y en el cambio de la posición social en una proporción importante de éstos.

En cuanto al impacto en ese período de tiempo de la colonización en el sistema productivo, debe tenerse en cuenta que persistía el estancamiento de la economía y que concomitantemente no se observó un proceso de acumulación de capital; la colonización no tuvo impacto significativo en el crecimiento de la producción agrícola, aunque logró algún cambio en el uso de la tierra y amplió la frontera agrícola, y en alguna medida permitió el incremento de la superficie cultivada de algodón⁵². Así, la colonización canalizó la fuerza de trabajo excedente de las zonas minifundistas --cumpliendo en esa medida un papel desmovilizador--.

El acceso a la tierra no acompañado de asistencia para el desarrollo de los asentamientos no permitió a los pequeños productores la expansión de sus unidades económicas; la composición social de los colonos --minifundistas semiasalariados y familiares de campesinos medios empobrecidos y en menor medida desarraigados--, la falta de recursos por parte de las entidades estatales para aplicarlos al proceso de colonización, la propia concepción ideológica de la

⁵¹ Acerca del proceso de colonización, durante el régimen de Stroessner, véase J.M.G. Kleinpenning. *Man and Land in Paraguay*. CEDLA. 1987. Amsterdam.

⁵² Los cultivos comerciales pasaban por canales usurarios del capital mercantil, que no permitían un nivel de acumulación que se expresase en el mejoramiento de la base productiva de las pequeñas explotaciones.

dinámica colonizadora desligada de una planificación racional, y la captación excesiva de excedentes del sector comercial ligado al campo, determinaron la reproducción en las colonias de la economía de subsistencia en la que ya estaban insertos los colonos en las áreas de viejo poblamiento⁵³.

En cuanto a la permanencia de la población asentada en las colonias, en este subperíodo, debe tenerse presente que si bien es cierto que una parte relativamente importante de colonos se incorporaba a las migraciones golondrinas a las provincias limítrofes de las Argentina, estas migraciones temporales determinaron la disminución de la producción de los colonos, pero en lo fundamental no afectaron la permanencia de las unidades familiares, que mantenían su rol de unidades de producción de cultivos destinados al autoconsumo de las unidades familiares.

En lo referido al impacto de la colonización en la recomposición de la estructura social rural, debe tenerse presente que los desarraigados de la zona central accedieron a parcelas familiares y en esa medida alteraron su situación de clase; aún cuando una vez asentados alternaron al cultivo de sus parcelas con el trabajo asalariado, los minifundistas que se asientan en las nuevas colonias reproducen como se dijo la explotación minifundaria.

Aun cuando en general los colonos campesinos medio insertos en la producción mercantil simple y basados en la explotación del trabajo familiar no estén plenamente constituidos como clase⁵⁴, se observan diferencias en orden a la acción colectiva entre, por una parte los colonos asentados espontáneamente, que constituyen colectividades relativamente autónomas de autoridades y caudillos de centros urbanos y con capacidad de acciones colectivas basadas en la solidaridad que sin embargo no trascienden el plano local, y por otra los colonos desmovilizados, asentados en colonias controladas⁵⁵ por agentes ligados al aparato estatal o partidario e integrados en esa medida en relaciones del tipo patrón-cliente.

En este contexto, en las colonias planificadas las posibilidades de la acción

⁵³ En estas condiciones la inserción de los colonos en relaciones de mercado se establece, --teniendo en cuenta la declinación de los obrajes-- a través del trabajo asalariado temporal en plantaciones y obrajes de provincias argentinas limítrofes. Esta migración golondrina, que no comprendió solo a los colonos, habría cobrado intensidad primero entre los asentados en el departamento de Caazapá, y posteriormente entre los colonos establecidos en el nordeste de Itapúa. En este último caso, se habría tratado básicamente de asentados en colonias ubicadas en la ribera del río Paraná, y sin vías de comunicación terrestre para comercializar su producción.

⁵⁴ Esto es, por sus mismos condicionamientos objetivos no llegan a la prosecución organizada de los intereses que derivan de la posición social.

⁵⁵ El reasentamiento de colonos sin tierra, que pudieran presionar sobre los latifundios de la región central, en áreas alejadas, fue planteado desde 1958, en un seminario sobre la reforma agraria que se realizara en junio de ese año, organizado por la Asociación Rural del Paraguay y con los auspicios de la FAO. Se inspiraron en este seminario la Ley N° 622/60 "Colonización y urbanización de hecho", y la Ley N° 662/60 de "Parcelación proporcional de propiedades mayores".

colectiva están condicionadas por la estructura de relaciones socioeconómicas y factores de naturaleza política. La atomización social de los colonos, ligada a la dispersión física en asentamientos parcelarios, las relaciones jerárquicas y las características de la producción mercantil simple, determina una conciencia social dependiente y pautas de conducta individualistas.

Hacia 1963 va tomando forma más definida el Estado prebendario autoritario y cobra impulso la colonización. Uno de los grupos ligados al aparato estatal se consolida, y al constituirse una “nueva clase”, directamente a los jefes políticos y militares, se inicia la reestructuración del sistema de clases. Por otra parte, el desarrollo en términos de expansión de la producción agropecuaria pasa a ser uno de los objetivos de las políticas públicas. La modernización conservadora de la mano de un modelo agroexportador estaba ya bien perfilada.

En 1963 se sancionan las leyes 852 que Crea el Instituto de Bienestar Rural y la 854 Que establece el Estatuto Agrario, que reemplaza a la anterior de 1940. Esta última ley, al excluir la prohibición de ventas de tierras a extranjeros en zonas fronterizas, que establecía el estatuto agrario de 1940, dejó despejado el camino para la venta de las tierras más fértiles del país, en Alto Paraná, Canindeyú e Itapúa, a brasileños y corporaciones transnacionales, algunas veces en forma directa y otras veces a través de intermediarios paraguayos ligados al aparato estatal (Anexo 1.1.1). Así mismo, desde 1968 se eliminaron otros obstáculos para la venta de fracciones medianas y grandes a brasileños que demandaban tierras en las propias colonias nacionales.

El Estatuto Agrario sancionado en 1963 establece, asimismo, que el Poder Ejecutivo podrá autorizar, en casos especiales, la venta de tierras a personas no incluidas entre las beneficiarias, y aun en superficies mayores que la máxima establecida para los lotes coloniales. En cuanto a la extensión máxima de la cual puede ser propietaria una persona, la referida Ley 854 declara latifundio la propiedad de 10.000 has. o más en la Región Oriental y de 20.000 has. o más en la Región Occidental, “que esté racionalmente explotada”, y establece que la propiedad privada inmobiliaria rural cumple con su función social-económica cuando se ajusta a dos condiciones: a) explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento racional; b) observancia de las disposiciones sobre conservación y reposición de los recursos naturales renovables⁵⁶.

Estas innovaciones introducidas por la ley que establece el Estatuto Agrario de

⁵⁶ Artículos 3º y 4º y 158 de Ley 854.

Esta disposición sobre la explotación racional sin embargo no concuerda con otra, que califica la unidad productiva agropecuaria como racionalmente explotada si tiene mejoras permanentes “que representen por lo menos el 50% del valor fiscal de la tierra”. Esta última disposición ha prevalecido en la fundamentación de las sentencias dictadas en los conflictos ventilados en los tribunales.

1963, como veremos, se proyectaron en la dilapidación de las tierras fiscales y en el nuevo monopolio de las tierras de frontera por parte de ciudadanos extranjeros, en un proceso que reproduce las características de la enajenación de tierras públicas a fines del siglo pasado. En algunos casos, se trataba simplemente de la transferencia de tierras de extranjeros a otros extranjeros, y en otros, como en el de las tierras que fueron adquiridas por la CAFE, de tierras que fueron recuperadas por el Estado.

La intensificación de la colonización a partir de 1963 es tal, que en dos décadas se habilitan más de la mitad de las parcelas familiares constituidas desde 1881. A los determinantes del proceso que ya fueron señalados, se agregan, en la primera mitad de la década del 60, los relativos a la expansión creciente del aparato estatal impulsada por segmentos que van consolidando su hegemonía.

La lógica implícita en las acciones de estos grupos se orienta a la ampliación de sus bases de sustentación y a su propia legitimación, fortaleciendo tanto la extendida red de clientelas como la praxis prebendaria, con la legitimación ideológica articulada en la doctrina de la seguridad interna, plenamente consolidada en la década de los 70 en el marco del Operativo Cóndor.

En el nuevo contexto, a la limitación de recursos financieros aplicables a la colonización, se suma la orientación de la políticas estatales poco compatibles con la expropiación, determinando la localización de las tierras fiscales la ubicación de la mayoría de las colonias⁵⁷.

Otro elemento del proceso de causación circular que reproduce en las colonias la agricultura de subsistencia, es el relativo a los limitados recursos que se asignan a la colonización. Esta política de “asentar la mayor cantidad posible de colonos al menor costo posible” tiene como uno de sus efectos inmediatos la limitación, en cantidad y calidad, de la asistencia proporcionada a los colonos para el asentamiento inicial y para el desarrollo de las unidades productivas que quedan libradas a su suerte en la mayoría de los asentamientos.

La modernización rural no se originó en las colonias sino en la emergente empresa agrícola. En ese sentido, desde el punto de vista político, la consolidación del régimen prebentario autoritario permitió un formidable impulso, desde el Estado, al proceso de modernización de la producción primaria, orientado a la constitución y consolidación de la gran empresa de tipo capitalista. Este proceso implicó la transferencia masiva de capital al campo; al capital comercial se sumó el financiero y el agroindustrial corporizado en la gran

⁵⁷ De este modo, en la constitución de asentamientos, pierden significación la proximidad de mercados y vías de comunicación, lo mismo que la disponibilidad de servicios sociales básicos y las condiciones ecológicas. Así, algunas colonias se han establecido “sobre suelos pobres que no son aptos para cultivos” --tal como algunas colonias del eje Norte-- con efectos en el rápido rendimiento decreciente.

empresa transnacional, que opera con tecnología de punta y los mismos grupos ligados al Estado constituyen un empresariado rural criollo. El desarrollo capitalista de la agricultura al valorizar la tierra intensificó la asignación prebendaria de las tierras fiscales en grandes fracciones, revendidas luego a extranjeros, básicamente a brasileños; con esa valorización de la tierra aumentaron constantemente las diferencias entre campesinos y latifundistas, y ganaron en intensidad los conflictos ligados a la tierra.

En ese proceso de constitución del empresariado agrícola a partir de créditos subsidiados, subsidios a través de dólares con tipos de cambio más bajos que los del mercado, y la asignación de grandes parcelas se alteran los roles tradicionales, ya que el Estado pasa a ser el patrón y empresario-latifundista el cliente; las capas campesinas quedaron libradas a su suerte cuando el latifundista cambió su rol y fue alejándose de su dominación paternalista. Para los campesinos el papel de patrón quedó a cargo de los dirigentes políticos locales.

En lo relativo a la magnitud de las tierras dilapidadas, un informe muy peculiar, de Monitor S.A., proporciona buenas pistas: En efecto, los analistas de esta consultora, confundiendo propaganda política con análisis objetivo, afirman en un documento, contra toda evidencia, que entre 1963 y 1985 fueron asignadas en lotes coloniales --se presume que a beneficiarios del Estatuto Agrario-- 7.371.900 has. en 89.871 lotes⁵⁸. Con adecuadas correcciones a las cifras oficiales puede afirmarse que lo efectivamente asignado a lotes coloniales en ese período no llegó a 2 millones de has.

Como resultado del proceso se repite la extranjerización de la tierra en el Paraguay, especialmente en las zonas de frontera, en la Región Oriental; esta extranjerización es particularmente marcada en Amambay, Alto Parana y Canindeyú, que constituyen precisamente los departamentos con población campesina más pauperizada. Esta prolongación de segmentos modernizados de la agricultura brasileña se da en términos tales --capital inicial ya formado, redes de comercialización ya establecidas, subsidios estatales vía dólares a precios diferenciales a cooperativas, etc.-- que en poco tiempo determinan la descomposición de las colonias de campesinos paraguayos que se desgranar, impulsados ya sea por la vía del mercado --venta de "derechera" a brasileños-- o por mecanismos compulsivos, como en el caso de Amambay. En este caso las colonias, presentadas en el Anexo 1.1.2, desaparecen rápidamente y cementerios, templos y escuelas quedan como parte de "facendas" en expansión⁵⁹.

⁵⁸ Véase Monitor S.A. Paraguay. Estudio de la Demanda Potencial de Tierras en el Quinquenio 1987 - 1991. Asunción 1987. pp. 35-39.

⁵⁹ Los mecanismos de expulsión de la población nativa incluyeron la invasión de pasto colonial --con quemas periódicas--, el "corralito" al dejar a los reductos resistentes sin caminos, y violencia policial y parapolicial. Como muestra basta un botón: el autor de estas líneas fue acusado en el fuero criminal en Pedro Juan Caballero por la supuesta comisión de varios delitos como mecanismo típico de

La dimensión cultural del proceso de modernización se inicia en la década del 50 en la asistencia técnica brindada por el STICA dependiente de la Agencia Internacional para el Desarrollo del Gobierno norteamericano, que propone al agricultor paraguayo la adopción de nuevas ideas, comportamientos y prácticas productivas. Esta cruzada modernizadora se proyecta en el debilitamiento de la identidad cultural de algunas capas campesinas. Esta modernización de la agricultura llevó a los campesinos a un vuelco a los cultivos comerciales; ese cambio, en condiciones de débil capacidad negociadora, significó con frecuencia una mayor dependencia del mercado de los campesinos y su empobrecimiento⁶⁰.

En la constitución formal de los asentamientos, sin embargo, al igual que en el subperíodo anterior, se aprecian marcadas diferencias entre aquellas colonias constituidas en forma espontánea y aquellas que van precedidas de cierta planificación. La colonización espontánea es protagonizada por capas de minifundistas en situación de marcado deterioro económico-social, ligadas por relaciones de parentesco y de vecindario, que articulan sus intereses vinculados a la tierra organizándose desde el momento en que se movilizan, frecuentemente con apoyo de segmentos ligados al aparato estatal, para detectar tierras fiscales --o de particulares en su caso-- colonizables⁶¹.

Hacia finales de la década del 70, mientras se va agotando la expansión de la frontera agrícola y la disponibilidad de tierras fiscales, la ocupación espontánea de tierras va tornándose más conflictiva y diversificada en sus formas. Atendiendo a las tierras ocupadas, tenemos por una parte grandes fracciones desocupadas de latifundistas paraguayos o extranjeros, que son ocupadas mediante acciones coordinadas rápidas de segmentos de campesinos pauperizados, que se amparan en disposiciones que declaran afectables a la colonización grandes propiedades improductivas⁶². Por otra parte, se observan tierras fiscales ocupadas espontáneamente, sin conflictos, que posteriormente son transferidas por el IBR a empresarios nacionales o extranjeros que desconocen los

amedrentamiento.

El referido proceso de constitución y expansión de las grandes empresas concentró la tierra, como en el caso de los enclaves, que explotaban yerba y madera, pero a diferencia de éstos, las nuevas empresas, que operan con tecnología de punta, ya no absorben el remanente de la fuerza de trabajo que generan.

⁶⁰ En lo relativo a pautas de constitución de los asentamientos, debe tenerse presente que en general responden a la ocupación de grandes propiedades no dedicadas anteriormente a la agricultura, frecuentemente cubiertas de bosques, que aunque ya explotadas, no pueden ser empleadas sin desmonte; las parcelas, de una superficie promedio de 10 has., de forma cuadrícula, son situadas a lo largo de calles frecuentemente construidas por los propios colonos.

⁶¹ En las circunstancias referidas, los propios ocupantes organizan la distribución de parcelas, homologada después mediante los procedimientos administrativos correspondientes; en estos casos, ante un espacio con relativa autonomía política que se corresponde con la limitada presencia estatal, los propios colonos asumen, en la primera etapa del asentamiento, la gestión de las cuestiones comunales.

⁶² Véase Zarza, Olga M., "Las Ocupaciones de Tierras en Paraguay. El Lado Oscuro de la Propiedad Privada", en *Revista Paraguaya de Sociología*. Nº 71. Asunción. 1988.

derechos de ocupación.

Atendiendo a los grupos implicados en la ocupación espontánea, debe apuntarse que los mismos tienden a ganar en complejidad, básicamente en Alto Paraná y Canindeyú, con la incorporación de brasileños sin tierras en estas ocupaciones, ya sea por adquisición de derechos de ocupación o por ocupación directa.

Esto último ha dado lugar a la constitución de colonias más heterogéneas, por cuanto algunas son ocupadas por paraguayos, otras por brasileños y otras son mixtas. Si bien es cierto que ante intentos de desalojo, no obstante la heterogeneidad de algunas de estas colonias, se han dado acciones defensivas, esta heterogeneidad impide avances más sistemáticos en la prosecución del interés común.

Hacia mediados de los años setenta, los avances en el proceso de modernización de la estructura agraria ya comentada --básicamente la constitución y consolidación de la mediana y gran empresa de tipo capitalista--, valorizaron la tierra y agudizaron los conflictos ligados a ella. Los campesinos afectados en primer término por el proceso de diferenciación social son los de Misiones e Itapúa. En Misiones se implementan a partir de 1967 los planes nacionales del trigo y de Fomento Ganadero que buscan transformar al latifundio ganadero tradicional en empresas agrícolas y/o ganaderas⁶³.

Asimismo, las colonias constituidas en la década del 50 en el departamento de Itapúa estuvieron entre las afectadas en primer término por el proceso de diferenciación. Básicamente fueron afectadas inicialmente por la expansión de las explotaciones tipo “farmer” de inmigrantes japoneses, que comenzaron a ensanchar sus explotaciones a costa de los colonos paraguayos, que vendían sus derechos de ocupación y buscaban nuevas tierras marginales.

En el nuevo contexto, el agrarismo del Gobierno tomó nuevos rumbos: se intensifica la redistribución prebendaria de grandes fracciones --generalmente para su reventa-- y el Instituto de Bienestar Rural asume crecientemente la defensa de los latifundistas, afirmando que “entiende que la ocupación clandestina se ha convertido en un método deliberado de subversión y de intranquilidad, y que no debemos caer en la ingenuidad de considerarla solamente un problema social atingente al Instituto y a sus funciones, ya que debe considerársela en su conjunto, en sus ramificaciones políticas e incidencia sobre los intereses de la nación”⁶⁴. Esa concepción de los intereses nacionales se

⁶³ Las agencias estatales buscando incentivar la agricultura empresarial implementan un programa con un costo de 20 millones de dólares con lo que permite subsidios a los futuros empresarios. Esta nueva forma de penetración de las relaciones capitalistas permite apuntalar el proceso de acumulación en la agricultura e impulsa la concentración de la tierra a favor de los empresarios que pasan a utilizar intensivamente la tierra.

⁶⁴ Véase Estado. Campesinos y Modernización...citado

proyectó desde principios de la década del 70 en la sangrienta represión de las Ligas Agrarias. La inevitable agitación agraria fue así encarada, sin atacar sus causas y en la dinámica movilización-desmovilización campesina, pesó necesariamente el terror de la represión, despejándose el camino para la profundización de la modernización del campo, que fue de tal intensidad que entre los años 1970-80 la agricultura creció a una tasa anual acumulativa del 6,7% (Cuadro N° 1.1.1) una de las más altas del continente. La expansión se debe sobre todo a la contribución de la soja que duplica su producción entre 1982 y 1988, y a la del algodón que creció notablemente en ese período, a costa de los cultivos de autoconsumo.

En este proceso la Iglesia jugó un papel importante; el acercamiento de los pastores a las comunidades cristianas de base les permitió ver el crecimiento de las injusticias y la necesidad de discutir con los campesinos sus derechos y las salidas posibles a su situación. Luego de las movilizaciones campesinas iniciales, los latifundistas comenzaron a verlos como potenciales enemigos y ya no como sometidos a su dominación patriarcal.

Las presiones por la reforma agraria que comenzaron en 1904 se expresan de nuevo en los años sesenta del pasado siglo en movimientos que buscaban remediar la injusticia social y la creciente pobreza en el campo; crecieron las viejas demandas de reforma agraria pero las elites latifundistas se opusieron a cualquier cambio que amenazare las bases de su poder, acusando a sus propulsores de comunistas primero y populistas después de la Guerra Fría. Lo notable es que incluso segmentos del famélico empresariado industrial se acoplan a esa postura sin entender que la mentada reforma agraria es una precondition para la agroindustrialización del país.

Cuadro 1.1.1.- Producción Agrícola e Industrial y Exportaciones. 1982 / 97.

Participaciones Sectoriales (%)	1960	1970	1980	1985	1990	1995	1998
Agricultura	36,40	31,60	26,00	27,70	27,54	26,49	27,29
Industria	15,80	19,20	18,60	17,50	16,07	14,84	14,10
Construcción, Electricidad	2,50	3,50	8,90	8,70	8,03	10,06	10,55
Comercio y transporte	34,80	31,60	32,40	31,70	30,98	30,67	28,75
Administración Pública	4,30	6,00	3,90	4,60	4,50	5,07	5,64
Otros Servicios	6,20	8,30	10,30	9,90	9,38	9,19	9,63
Comerio y otros sectores urbanos no transables	47,80	49,30	55,40	54,80	52,90	54,98	54,58
PIB TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Tasas de crecimiento sectorial (%)	1960-70	1970-80	1980-85	1985-90	1990-95	1995-98	1990-98
Agricultura	3,0	6,7	3,6	4,4	2,4	2,2	2,4
Industria	6,5	8,5	1,1	3,3	1,6	-0,5	0,8
Construcción, Electricidad	(*)	19,6	1,7	4,0	9,0	2,9	6,0
Comercio y Transporte	3,5	9,6	1,9	4,0	3,0	-0,9	1,5
Administración Pública	8,0	4,2	5,7	4,2	5,7	4,9	5,4
Otros Servicios	7,4	11,3	1,6	3,4	2,8	2,8	2,8
Comercio y otros sectores urbanos no transables	4,8	10,1	2,1	3,9	3,9	2,3	3,3
PIB TOTAL	4,5	8,8	2,3	3,9	3,2	0,4	2,9

(*) sin datos

Fuente: Fogel y Hay, 1999.

Entre 1958 y 1987 fueron asignadas en grandes lotes poco más de 5,3 millones de has. --como si toda esta superficie fuese apta sólo para ganadería-- como prebendas para gratificar lealtades políticas, constituyéndose así un empresariado rural dependiente del Estado y marcadamente conservador, con dos fracciones claramente diferenciadas, la ligada al cultivo empresarial de la soja con tecnologías sucias y no sustentables y la fracción de latifundistas ligados a la ganadería⁶⁵.

La expansión del cultivo del algodón implicó una mayor inserción de las explotaciones campesinas en la economía dineraria pero no en el volumen económico de las mismas; este estancamiento se proyecta en el desarrollo de las colonias y en las escasas posibilidades de capitalización de las unidades agropecuarias, con las excepciones tanto de segmentos de colonos ligados frecuentemente al pequeño comercio y a los grupos políticamente dominantes, como a los colonos de origen europeo que operan en explotaciones de tipo “farmer”.

Las dificultades de los colonos criollos para consolidar sus unidades productivas no son novedosas ya que se arrastraban desde décadas atrás. Lo nuevo era la presión de los productores brasileños, con mejores recursos económicos, sobre las parcelas familiares de los colonos paraguayos, que crecientemente transfieren a aquellos sus derechos de ocupación, al verse en situaciones de apremio. Este proceso intenso de desarraigo es más frecuente en los departamentos fronterizos de Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa y Amambay.

En el nuevo contexto las colonias reproducen los rasgos de la agricultura de subsistencia que define al grupo de campesinos medio empobrecidos, que en un proceso curioso de descampesinación-campesinización tienden a incorporarse a nuevas corrientes migratorias orientadas hacia asentamientos recientemente constituidos⁶⁶.

⁶⁵ La posición social de los asentados en las colonias no había cambiado, ya que se trataba, tal como antes de 1963, de minifundistas con recursos muy limitados. Una vez asentados, en condiciones precarias, los colonos inician el cultivo de sus parcelas y tratan de ensanchar el volumen de su actividad económica, sin contar para ello con la asistencia técnica y crediticia necesaria, y distante frecuentemente de los mercados y centros de servicios. En estas condiciones comienza a desarrollarse la actividad económica de las parcelas, que no pasan --en la generalidad de los casos-- diez años después de constituido el asentamiento, de una superficie media cultivada de aproximadamente 5 has.

Véase Augusto Fogel y Miguel Enciso. *Sistemas Productivos Campesinos del Nordeste de Itapúa*. CERI. Cuadernos de Investigación. Asunción. 1990.

⁶⁶ Las explotaciones medianas, resultantes de la colonización que se consolidan y tienden a la permanencia, corresponden tanto a aquellos establecidos sobre buenos suelos, como a las parcelas constituidas en colonias protegidas por condiciones estructurales, de la expansión de las

El deterioro de las colonias que venimos discutiendo está asociado a la alta frecuencia de ocupantes precarios; esta situación es el caldo de cultivo de la cooptación política por parte de los grupos políticamente dominantes, --que se inicia en algunos casos con la ocupación inicial de la parcela y continúa durante la legalización del asentamiento--, asociada a comportamientos que tienden a la pasividad social de estas capas campesinas.

Esto determina un comportamiento heterogéneo de los colonos, con pautas de comportamiento regidas por grupos externos --comerciantes, empresarios, líderes políticos ligados al Estado-- que con frecuencia explotan a los campesinos y controlan el desenvolvimiento de las colonias.

En el análisis de la incidencia de la colonización en la estructura productiva rural y en la configuración de clases rurales en el subperíodo que consideramos, deben tenerse en cuenta no solo las políticas públicas referidas a la colonización, ya que fueron igualmente importantes las acciones estatales orientadas al desarrollo⁶⁷ agropecuario en su conjunto y el proceso más general de fortalecimiento de formas capitalistas de producción en la agricultura.

Deben diferenciarse también los procesos socioeconómicos que respondieron más a la dinámica estructural que a la intención de los agentes ligados al aparato estatal y que comprenden básicamente: el crecimiento de la producción agrícola y agroindustrial, a través del predominio del capital transnacional, ligado en medida importante a la creciente integración a la economía brasileña, el trasplante fulminante de formas de producción brasileña, y la expansión del capital comercial, financiero y agroindustrial.

Esta dinámica centrada en la gran empresa capitalista desarticula las explotaciones insertas en la producción mercantil simple al demandar tierras --elevando sustancialmente su precio-- y temporalmente fuerza de trabajo, y por la vía de la disminución de los costos medios de producción ligada a la alta productividad, a las economías de escala y al acceso de mercados propios.

La presión sobre las tierras --y sobre las fuerzas de trabajo-- de los colonos por parte de las explotaciones tipo “farmer” y de empresas se intensifica en la década del 70 con el boom de la soja, y se extiende a otras regiones del país.

1.1.7.- La crisis del régimen prebendario autoritario.

Entre 1983-1989 se desarrolla el subperíodo marcado por la crisis inicial del

explotaciones grandes.

⁶⁷ Las políticas públicas referidas al desarrollo, con mayor incidencia, comprenden: la remoción de obstáculos para la compra de tierras por extranjeros en zonas fronterizas, los esfuerzos para la atracción del capital internacional, el plan nacional del trigo, la asignación de tierras a corporaciones y a inmigrantes brasileños, y la implementación de programas de desarrollo rural integrado.

modelo bimodal agroexportador impulsado por el Estado prebendario autoritario, que había apostado a la consolidación de formas modernas de producción capitalista en el campo. El carácter bimodal del estimo de desarrollo implica la expansión del sector empresarial ligado a la soja que casi triplica su superficie cultivada entre 1982 y 1989, y la retracción de la economía campesina; a la caída de precios de productos primarios en el mercado internacional se suma el cierre de la expansión de la frontera agrícola vía colonización programada. El valor total de las exportaciones comienza a caer (Cuadro N° 1.1.2).

Cuadro 1.1.2.- Producción Agrícola e Industrial y Exportaciones. 1982 / 97.

	1982	1988	1989	1990	1992	1994	1995	1996	1997
Agri/PIB(%) (precios constantes)	26,7	27,3	27,8	27,5	26,3	25,7	26,5	26,5	27,2
Industria (PIB%)		16,2	16,2	16,1	15,6	15,1	14,8	14,3	13,9
Exportaciones Agrícolas en US\$ millones	218	383	738	629	355	402	481	552	720
Exportaciones de Algodón en US\$ millones	122	210	307	333	209	171	297	218	97
Producción de Algodón en miles de ton.		630	642	631	420	461	330	139	323
Rendimiento del Algodón t/has	1,31	1,43	1,21	1,52	1,79	1,39	1,07	1,26	1,47
Algodón, área cultivada en miles de has.	243	441	533	415	235	332	307	111	220
Soja, Producción en miles de tons.	769	1615	1795	1033	1793	2212	2395	2670	3000
Rendimiento de la Soja t/ha.	1,94	1,88	1,98	1,87	2,82	3,01	2,87	2,84	2,82
Soja, área cultivada en miles de tons.	397	860	907	552	635	735	833	940	1065

Fuente: Fogel y Hay, 1999.

Ante el cierre de la colonización inducida queda como única alternativa abierta a los campesinos sin tierra la ocupación de tierras incultas, en un contexto de mayor conflictividad. La invasión de tierras libres o latifundios improductivos se intensifica entre 1983 y 1986; unas 15 mil familias se movilizan puntualmente en medio centenar de invasiones aisladas entre sí en base a organizaciones basadas en una fuerte cohesión interna que se debilita una vez logrado el acceso a la parcela familiar. A esas experiencias locales se sumaron movimientos incipientes con una clara orientación sociopolítica orientada a la transformación de la sociedad.

En los tramos finales del orden autoritario las demandas campesinas pasan a tener un carácter múltiple y se plantean ya en el escenario nacional.

El sistema autoritario y prebendario desarrolló todo su potencial y llegó tan lejos como podía el ejercicio de formas discrecionales y anticuadas de ejercicio del poder; los barones y marqueses de Itaipú que habían crecido bajo la protección del sistema necesitaban removerlo para continuar su expansión.

1.1.8.- La transición a la democracia y la profundización de la crisis campesina.

En la interminable transición a la democracia quedó claro que importantes segmentos de grandes propietarios y el empresariado agrícola aceptaron la

modernización productiva de sus establecimientos, pero no el cambio de su status social y político tradicional. De hecho, en términos políticos ganaron aún más espacio teniendo en cuenta su presencia directa en el aparato estatal. De cuatro presidentes (de la República) de la era democrática tres de ellos detentan enormes fracciones superiores a las 10 mil has.; también ministros de agricultura provinieron del sector ganadero.

La capacidad de lobby del sector y su mayor capacidad de bloqueo de cualquier intento de reforma agraria se expresó primero en la Convención Nacional Constituyente y luego con la sanción del nuevo Código Penal, los criterios invocados increíblemente siguen siendo los que corresponden a los principios del Derecho Romano a la propiedad consagrados hace más de 2.750 años atrás.

Con el advenimiento de la democracia se amplió la clientela del Estado con la incorporación de sectores de fungían de opositores; el gasto público creció --básicamente en sueldos-- de tal modo que La administración pública del 4,2 % del PIB en 1985 pasó al 5,4 % en 1998 y disminuyeron, concomitantemente, los recursos asignados a la colonización; mientras en 1995 las transferencias del Tesoro llegan a 35 mil millones de guaraníes corrientes, tres años después esas transferencias solo llegaron a 12 mil millones de guaraníes corrientes (Cuadro N° 1.1.3 y Figura 1.1.1). En circunstancias paradójicas, mientras crece la pobreza rural disminuyen los recursos aplicados a uno de los instrumentos básicos para encararla.

Cuadro 1.1.3.- Relación Ingresos - Gastos del IBR. 1994 al 1999 (Gs. Corrientes).

Origen de Recursos	Presupuestado	Ingreso		Gastos	
		Transferencias Efectivas	%	Ejecución Gastos	%
1994 (Ley N°297)					
Recursos Propios	11.450.768.363	7.865.010.294	69	7.493.124.715	95
Transf. Del Tesoro	18.549.000.000	13.798.916.959	74	10.738.218.589	78
Total	29.999.768.363	21.663.927.253	72	18.231.343.304	84
1995 (Ley N°525)					
Recursos Propios	13.181.763.121	12.952.125.322	98	11.721.553.782	90
Transf. Del Tesoro	40.439.540.000	35.254.399.022	87	31.985.113.716	91
Total	53.621.303.121	48.206.524.344	90	43.706.667.498	91
1996 (Ley N° 828)					
Recursos Propios	10.420.935.000	8.909.294.921	85	8.270.098.659	93
Transf. Del Tesoro	44.238.634.566	24.452.768.906	55	23.683.077.182	97
Total	54.659.569.566	33.362.063.827	61	31.953.175.841	96
1997 (Ley N°1019)					
Recursos Propios	9.173.184.686	7.876.297.537	86	7.606.620.525	97
Transf. Del Tesoro	53.189.086.914	18.485.745.978	35	17.867.577.472	97
Total	62.362.271.600	26.362.043.515	42	25.474.197.997	97

1998 (Ley N°1227)					
Recursos Propios	9.231.607.208	6.374.315.189	69	6.011.078.573	94
Transf. Del Tesoro	57.803.581.914	12.190.156.282	21	10.246.796.484	84
Total	67.035.189.122	18.564.471.471	28	16.257.875.057	88
1999 *(al 28 set.)					
Recursos Propios	14.823.704.034	4.825.892.451	33	4.573.403.421	95
Transf. Del Tesoro	31.201.073.921	1.943.193.559	6	1.667.364.109	86
Total	46.024.777.955	6.769.086.010	15	6.240.767.530	92

(*) Presupuestado Año 1999

Fuente: Gerencia Financiera del IBR.

En ese subperíodo, mientras la pobreza en el campo se intensificó, el sector sojero que opera en economías de escala continuaba su expansión; la crisis del algodón --que empeoró aún más las cosas-- se expresa en la reducción a 1997 a más de la mitad de la superficie sembrada seis años antes⁶⁸.

Figura 1.1.1.-

Al derrumbe del orden autoritario siguió la inestabilidad del sistema político que cambia las oportunidades políticas para los campesinos; la transición a la democracia no trajo ventajas para el sector campesino, cuyos intereses no están representados en esfera del Estado, al contrario de sectores latifundistas que retienen el poder social y político, ya enriquecido con conspiradores integrantes del

baronazgo de Itaipú, y alientan nuevas modalidades represivas y el uso directo de la violencia⁶⁹. Por el lado del campesinado, el empeoramiento de sus condiciones de vida, en un contexto marcado por el avance en las tecnologías de

⁶⁸ Véase Cuadro N° 1.1.2.

⁶⁹ En este sentido puede resultar ilustrativo comparar el sistema represivo empleado en la ocupación de Tavapy II presentada en este trabajo con la empleada en las represiones últimas.

comunicación con imágenes que muestran las movilizaciones que se desarrollan en distintos puntos del país, lleva a nuevas formas de acción colectiva. El sentido de privación relativa de los campesinos, referido a pocos que concentran recursos en magnitudes colosales por medios ilícitos, lleva a cambios en las expectativas.

Con la valorización de la tierra y el creciente poder de los grandes propietarios, el conflicto se intensificó y significó 71 asesinatos de campesinos en diversos conflictos desarrollados entre 1989 y el 2000, además de desalojos violentos, quemas de cosechas y destrucción de ranchos⁷⁰. De hecho gran parte de los 52.115 lotes asignados entre 1989 y 1999 resultaron de ocupaciones duramente reprimidas⁷¹.

⁷⁰ Véanse publicaciones del CDE. Asunción.

⁷¹ La cantidad de parcelas asignadas en el proceso de colonización en el período referido es el mencionado por el presidente del IBR en el Seminario organizado por la CEPAL y la GTZ ya citado.

1.2.- La situación actual de la tenencia y uso de la tierra.

Como punto de partida resulta pertinente resaltar que, según el mapa de suelos elaborado por la FAO, en 1994 se estimó que 7.1 millones de hectáreas de la Región Oriental tienen potencial agrícola; teniendo en cuenta que en el año agrícola 1995/96 la superficie cultivada fue superior a 2 millones de hectáreas se puede asumir que con algunas medidas de conservación se puede incrementar la superficie destinada a la agricultura en cerca de 5 millones de hectáreas (MAG, PNUD, Banco Mundial, 1997). Este dato es fundamental para un país de agricultores que lo que saben hacer y pueden hacer para subsistir honestamente es cultivar la tierra.

El problema del monopolio de la tierra tiene aristas agravantes si se tiene en cuenta que el referido estudio de la FAO indica que el suelo con potencial pecuario de la Región Oriental es de 2,4 millones de hectáreas, y sin embargo la producción pecuaria utiliza más de 8,5 millones de hectáreas a costa de suelos con potencial agrícola⁷². En estos casos lo irracional en la explotación es económica y ambiental, puesto que la renta de la tierra destinada a la agricultura es sustancialmente mayor que la destinada a la ganadería; en esta última actividad para el manejo de 5.000 cabezas de Nelore basta un peón. Desde el punto de vista ambiental, el despropósito es igualmente marcado, ya que el recurso natural en cuestión no se utiliza conforme a su aptitud natural.

Los datos del censo agropecuario de 1991 muestran una gran desigualdad en la distribución de la tierra, y puede asumirse que la concentración sigue intacta. Las explotaciones menores a 20 hectáreas, que corresponden al sector campesino, representan cerca del 83% del total de explotaciones censadas y detentan solo el 6,2% de la superficie total, en tanto en el otro extremo las explotaciones mayores a 1.000 hectáreas constituían el 1,1% de las explotaciones con tierra pero controlaban el 77% de la superficie total (Barrios y otros, 1997).

Esta concentración de la tierra aumentó entre 1981 y 1991 según se mide con el Índice de Gini que pasó de 0,921 a 0,934, aproximándose a la concentración total, ubicando a nuestro país entre los casos de monopolio más pronunciado de América Latina (Halley Merlo, 2000). Esta concentración del recurso más importante para un país que depende de su producción primaria es el que genera pobreza e impide cualquier intento de reactivación económica. Las miles de familias campesinas que en distintas regiones esperan bajo hules acceder a tierras muestran a la inequidad en la distribución de la tierra como fuente de miseria;

⁷² En Puerto Irala, Alto Paraná, se tiene un ejemplo de esta mala utilización de miles de hectáreas de suelos con potencial agrícola utilizados para la ganadería.

la imposibilidad de lograr un desarrollo económico sostenible en situaciones de concentración de recursos ha sido demostrada con abrumadora evidencia por equipos de investigadores del Banco Mundial y del BID.

Una de las inmensas propiedades es la de Carlos Casado que llegó a poseer millones de hectáreas en el Chaco y que --conforme a expediente formado en el IBR-- tomó tierras que nunca compró y formó bloques con números de padrón obtenidos a través de actos puramente administrativos y desligados de toda finca que pudiera estar asociada a la propiedad. La sorprendente desidia de nuestras autoridades es la única explicación del hecho que no se haya identificado el perímetro inicial a través de una mensura pertinente para ordenar a través de los canales correspondientes la restitución de esas tierras; esa reivindicación de los derechos del Estado es uno de los asuntos pendientes.

En relación a esta empresa Carlos Casado S.A. podemos afirmar que en vez de civilización y progreso --que según el General Bernardino Caballero vendrían con la inversión extranjera-- trajo desolación, degradación ambiental y destrucción de las poblaciones nativas; la situación patética de los nativos de Puerto Casado en 1980 muestra sin dudas un caso de etnocidio, similar al que sufrieran los Toba Qom de la zona de Esteban Martinez masacrados en la década del 40 del pasado siglo XX por latifundistas emprendedores⁷³; en el caso de Casado el aniquilamiento fue más lento.

Las altísimas tasas de mortalidad de los nativos se notan observado el relevamiento de un sector del barrio indígena de Puerto Casado⁷⁴.

Survey Etnográfico de Puerto Casado. Diagrama de la Población Indígena por hogares. 1980

REFERENCIAS

△ **hombre**

○ **mujer**

= **casado/a con**

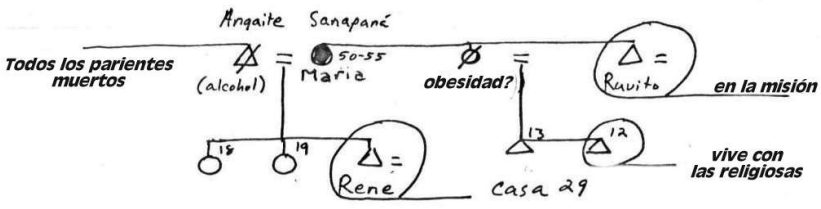
∅ or ∕ **muerto/a**

▲ or ● **persona entrevistada**

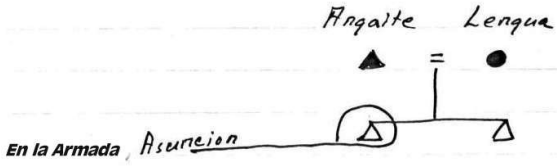
⁷³. Véase Entrevista de Cacique Larrosa en Galeano, Luis. Diagnóstico de Comunidades Indígenas de la Diócesis de Benjamín Acebal. Asunción. 1983.

⁷⁴. Véase Fogel, Ramón. Etnocidios en el Chaco Paraguayo. Cuadernos de Investigación. CERI. 2001.

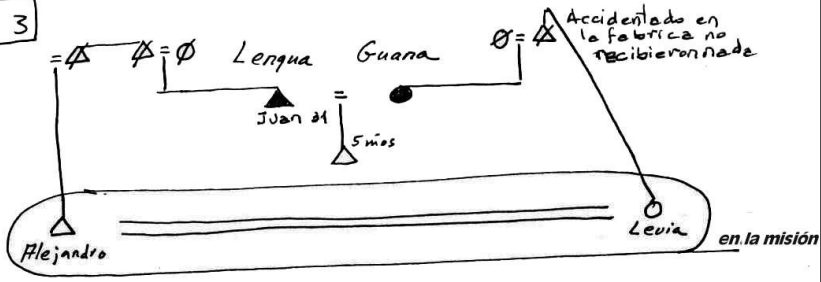
Casa 1



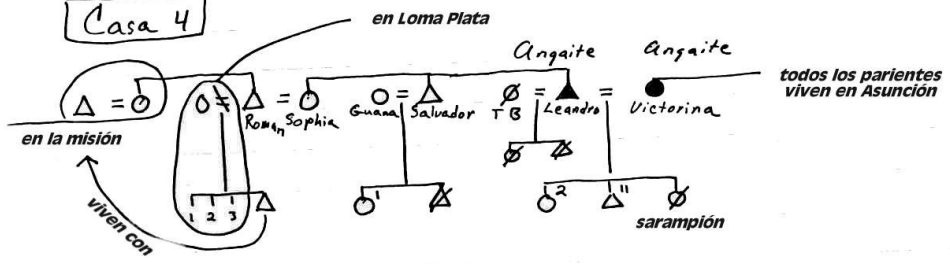
Casa 2

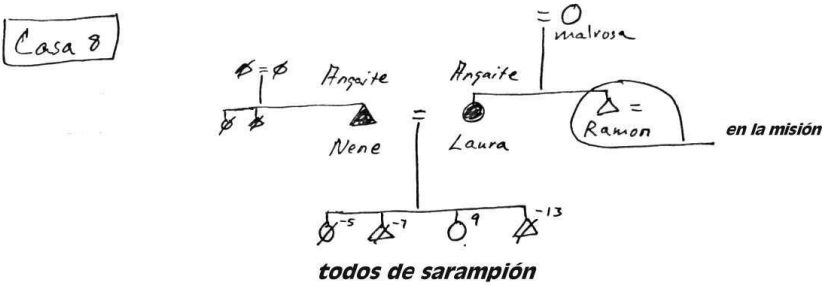
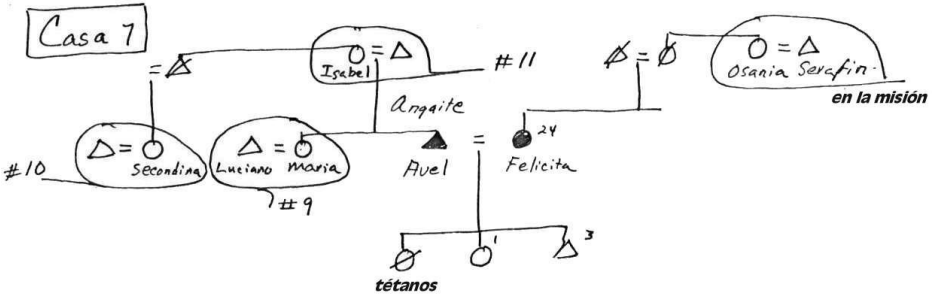
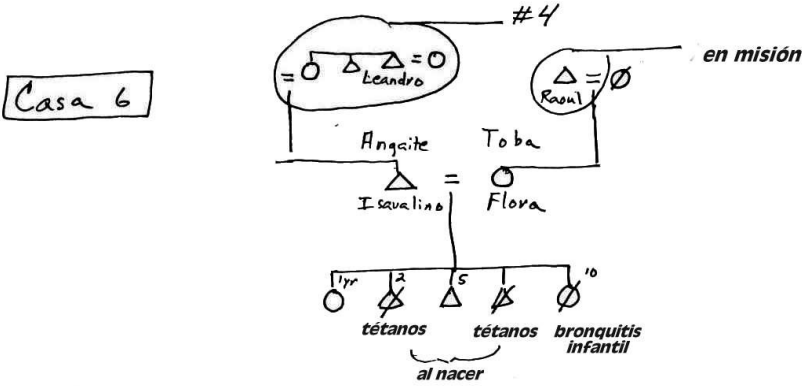
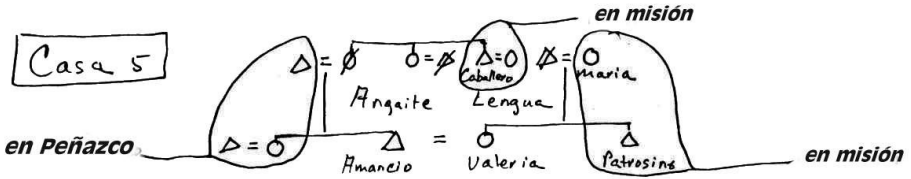


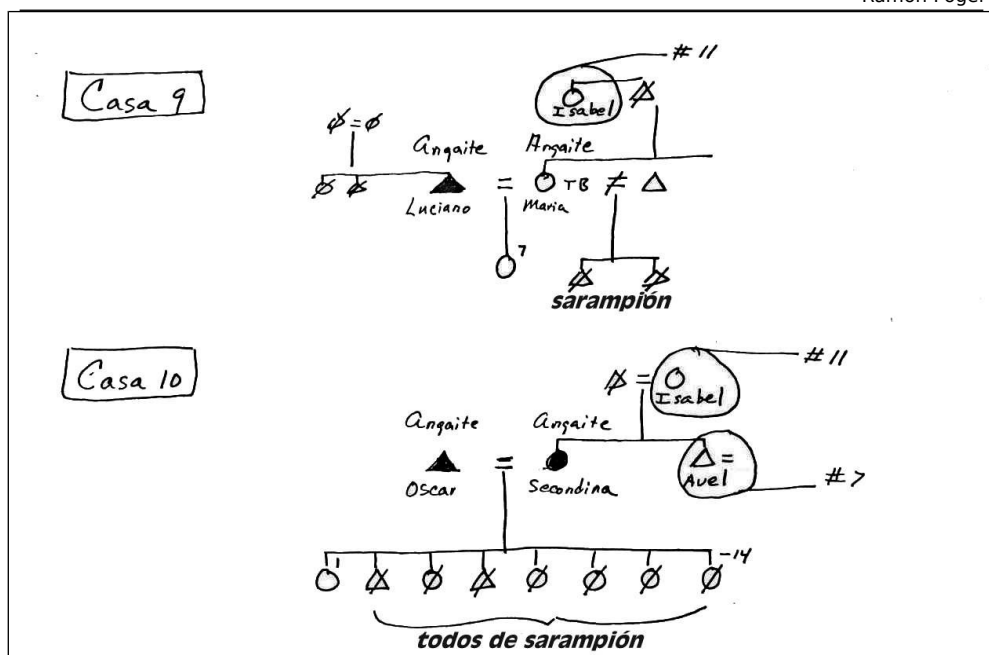
Casa 3



Casa 4







Otras inmensas fracciones corresponden a tierras fiscales vendidas en grandes lotes a través de medidas administrativas nulas que dieron origen a títulos también nulos; en efecto el art. 96 de la Ley 854 Que Establece el Estatuto Agrario prescribe que “El Poder Ejecutivo podrá autorizar, en casos especiales, a pedido del Instituto de Bienestar Rural, la venta de fracciones de su patrimonio, a personas que no sean beneficiarias de esta ley, cuya superficie sobrepasa a la máxima establecida para los lotes coloniales”.

De la norma referida se desprende que las trasferencias de grandes fracciones realizadas por el Presidente del IBR con o sin acuerdo de su Consejo no tienen validez. Sobre este punto es importante recordar que en el derecho público no puede hacerse lo que no está expresamente autorizado, a diferencia del derecho privado en cuyo marco lo establecido convencionalmente es válido siempre que no esté prohibido o no viole disposiciones del código civil.

Asumiendo, como lo hacemos, que los actos administrativos deben ajustarse a la ley respectiva y a los principios generales del derecho público, los títulos en cuestión son nulos, y los actos nulos son imprescriptibles, precisamente porque se presume que no existieron válidamente⁷⁵.

⁷⁵ Véase Peña Villamil, Manuel. Derecho Administrativo Tomo III. Biblioteca Estudios Paraguayos. Asunción. 1997. Téngase en cuenta que el derecho administrativo los principios doctrinarios tienen valor para interpretar las normas jurídicas

Pese a la magnitud del problema de la concentración de la tierra las posibilidades de aliviar la problemática del campo apelando a la expropiación son reducidas por un cúmulo de razones. Una disposición notable de la Constitución Nacional, el Art. 109, establece que para cada caso debe dictarse una ley, desconociendo la generalidad de la ley, y planteando el caso paradójico de un Estado de Derecho que ignora los principios generales del Derecho.

Dada la ya comentada disociación entre las instancias de toma de decisiones a nivel del Estado y los intereses sociales, el propio IBR pide al Ejecutivo el veto de leyes de expropiación aludiendo básicamente a la falta de recursos, y en el Poder Legislativo, en especial la Cámara de Senadores, con frecuencia se rechazan los proyectos de ley de expropiación, argumentando que las fincas en cuestión están racionalmente explotadas. En este punto, sin embargo, la misma Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha establecido jurisprudencia, afirmando que para que sea procedente la expropiación es suficiente la convicción del legislador sobre la existencia de una necesidad --o interés-- social o causa de utilidad pública y en esa medida no se requiere la presencia de explotación irracional de las fincas que se pretenden expropiar.

A modo de ejemplo de los argumentos utilizados transcribimos parcialmente en el anexo 1.2.1 el Acuerdo y Sentencia N° 337 “Acción de Inconstitucionalidad del juicio” Comercial Inmobiliario Paraguayo-Argentina S.A. (CIPASA) contra Ley 517/95”.

Son particularmente ilustrativos algunos párrafos del Acuerdo y Sentencia referido:

..... es la propia Ley Suprema la que ordena que la decisión en materia expropiatoria esté a cargo del Congreso y revista la forma del acto típico del mismo, es decir forma de ley. Es más, se trata de un acto político, en el más alto sentido de la palabra. Como se expresa en el citado decreto, el Congreso actúa “no en carácter de legislador, precisamente, sino como representante de la comunidad política interesada en una determinada definición”. -----

..... El Estado expropiante no contrata con el expropiado: lo somete a su imperio...” “Considerada como acto jurídico de derecho público, la expropiación es “unilateral” en su formación o estructura: la voluntad del expropiado no integra dicho acto... la naturaleza jurídica reconocida actualmente a la expropiación acto de “poder” excluye el concurso de la voluntad del administrado (...) Dada la naturaleza jurídica de la expropiación, va de suyo que al disponer esta el Estado ejerce una “potestad” y no un “derecho-----

.....Es una limitación al derecho de propiedad en cuanto se refiere a lo perpetuo

del dominio, es decir en relación al tiempo. Esa limitación deriva de la prevalencia del interés de la comunidad, representada por el Estado, sobre el interés del particular que debe ceder ante el requerimiento público”. -----

.....Es evidente, entonces, que tratándose la expropiación de un acto unilateral del órgano expropiador (Congreso), resultado del ejercicio del poder estatal, del “jus imperii”, más aún cuando dicho acto debe tomar la forma de una ley, la intervención del propietario en las actuaciones de las cámaras tendientes a la expropiación no corresponde. -----

.....La decisión que adopte el Congreso se habrá de basar en hechos concretos que generen esa “causa de utilidad pública o interés social” de que habla la Ley Suprema, y que lleven a los legisladores al convencimiento de que debe procederse a la expropiación. El Congreso tiene la atribución de apreciar si en una situación dada, la “causa de utilidad pública o interés social” realmente existe y es de tal envergadura que justifique la adopción de la medida excepcional de que hablamos-----

.....En el mismo sentido, en el veto del Poder Ejecutivo se expresa lo siguiente: “Como lógico corolario de este ideal de facilitar a la mayor cantidad posible de compatriotas el acceso a la propiedad inmobiliaria, debe resaltarse que el espíritu del constituyente refleja el rechazo a la gran propiedad inmobiliaria, constituya o no latifundio”... -----

La falta de reglamentación al Art. 109 de la Constitución Nacional deja librado a la discrecionalidad del juez la fijación del precio justo y es aprovechado por los expropiados para pedir precios exorbitantes, por encima de los del mercado, por tierras adquiridas o conservadas con fines puramente especulativos; en esos casos la expropiación constituye una suerte de premio, y muy jugoso, a los que mantienen improductivas sus tierras y por causa del interés social paradójicamente el Estado debe sangrar. En esas condiciones se bloquea totalmente la posibilidad de dar solución a problemas sociales y corregir la tremenda inequidad en materia de tenencia de la tierra. No es novedosa la pretensión de los expropiados pero sí es llamativa la respuesta de jueces complacientes.

Veamos a guisa de ejemplo un caso de la Finca 5.315 de la colonia Blas Garay, distrito de Coronel Oviedo. La fantástica historia comienza en 1992 cuando un ciudadano chileno dedicado a lucrar con tierras de origen fiscal compra la finca 5.315 de 25 hectáreas por 10 millones de guaraníes de una ciudadana paraguaya que a su vez había adquirido el inmueble de Isidoro Martínez⁷⁶.

⁷⁶ Véase Escritura N° 86, folio 187/188, Protocolo Comercial de Dolly Esther Arias de Codeville, notaria y escribana pública, Registro N° 278, año 1992. Y Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores del 17 de julio de 1.997.

Es importante notar, como pudo haberlo hecho el juez, que la finca en cuestión se había desmembrado de un inmueble de mayor superficie, la finca matriz N° 2895 del distrito de Cnel. Oviedo y era utilizado como campo comunal desde décadas atrás⁷⁷; coincidentemente en la Dirección de Registros Públicos consta que el inmueble pertenecía al IBR. La transferencia a personas no beneficiarias del Estatuto Agrario con ocupantes adentro fue nula, tal como fue reconocida por resolución judicial⁷⁸.

Esa finca con título nulo fue expropiada por la Ley 414 del 12 de setiembre de 1994 y el expropiado reclamó y obtuvo, sentencia judicial mediante, la fijación del exorbitante precio de 24.781.705 guaraníes por hectárea; en esa fabulosa ganancia, el expropiado pretendía cobrar el precio pagado por él multiplicado por 99. Para llegar a eso y la fantasía levantara vuelo, el expropiado, ya luego de iniciado el proceso administrativo en el IBR, inventó un potencial centro urbano dinámico en el campo comunal y presentó un proyecto de loteamiento del inmueble cambiando el padrón de la finca por cuentas corrientes catastrales de unos 422 lotes urbanos⁷⁹.

Lo insólito es que el juez de primera instancia Raúl Fernando Barriocanal, hoy ya camarista, habiendo indicado en su considerando que “el ideal de la indemnización en materia de expropiación es que el perjudicado no quede más pobre, pero tampoco más rico de lo que sería sin el hecho que le ocasionó el daño”, José Canasi, el Justiprecio en la expropiación, de Palma, Buenos Aires, 1952”, resuelve en su S.D. fijar el monto de la indemnización en 619.542.618 guaraníes.

Para que el expropiado “no quede más pobre pero tampoco más rico de lo que sería” sin la expropiación por lo que costó al expropiado **10 millones de guaraníes**, el Estado por un acto jurídico de derecho público en el que se reconoce la prevalencia del interés de la comunidad debía pagar más de **600 millones de guaraníes**.

En términos materiales el centro urbano no se estableció en Huguá Guazú, localidad de la Colonia Blas Garay, y hoy siete años después de la inspirada transmutación del padrón de la finca 5.315 en centenares de cuentas catastrales urbanas, el campo comunal sigue siendo utilizado como tal. No solo en términos materiales no podía existir una urbanización verosímil, ya que también en términos formales se dieron equivocaciones de grueso calibre. En ese sentido debe tenerse presente que la Resolución 45/93 de la Municipalidad de Cnel.

⁷⁷ Véase expediente administrativo N° 6.922/94 caratulado “Gerencia de operaciones sobre Ley de Expropiación 414/94.

⁷⁸ Véanse resoluciones 731/93 del Consejo de Bienestar Rural y expediente N° 6.922/94.

⁷⁹ Véase S.D: 182 del 18 de marzo de 1997 dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del 10° turno.

Oviedo reconociendo el plan de loteamiento presentado se dictó en fecha 23 de febrero de 1993 y que la Resolución N° 731/93 del Consejo del IBR dictado en el expediente N° 10.411/90 entró en vigencia en fecha 29 de junio de 1993, esto es anterior a los efectos legales del cambio de nomenclatura catastral de la finca N° 5.315, conforme a lo establecido por el Artículo 85 del Decreto Ley N° 51/525.

La sentencia definitiva del juez Barriocanal fue confirmada por el Acuerdo y Sentencia del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, integrada por los doctores María Mercedes Buonghermini, César Sanabria y José Raúl Torres Kimser. Los camaristas expresan su extrañeza por la afirmación del IBR de que el valor fiscal de los imaginarios lotes urbanos fuera mayor al valor real de la finca rural situada en Huguá Guazú; lo que sí resulta insólito es cómo se puede atribuir un precio de lotes urbanos a una finca rural distante varios kilómetros del límite del ejido urbano. Sorprendentemente los camaristas reconocen que el propietario debe ser indemnizado en igual proporción a la pérdida sufrida por el acto expropiatorio.

El final --por lo menos aparentemente-- de la historia es también inesperado, cuando el Poder Legislativo desexpropia la finca en cuestión el que fuera expropiado se niega a recibir de vuelta su fabuloso tesoro. Con estos fallos de la Justicia que se fijan sumas exorbitantes como precio de las tierras expropiadas, una expropiación se convierte ciertamente en una fuente de lucro y de especulación que impide la solución de acuciantes problemas sociales por medio de expropiaciones. Una ley reglamentaria del Artículo 109 que limite la discrecionalidad de los jueces estableciendo criterios bien especificados es ciertamente una necesidad imperativa.

Debido a obstáculos indicados, la mayoría de los proyectos de leyes de expropiación son rechazados en el Poder Legislativo, y las que llegan a ser sancionadas no son plenamente implementadas. Así, entre 1990 y 1995 fueron dictadas 78 leyes de expropiación para fines de la reforma agraria, pero de ellas fueron implementadas solo 18⁸⁰.

Las grandes propiedades se destinan en la Región Oriental a la explotación agrícola y a la ganadera fundamentalmente. En el borde este de la Región Oriental, el uso de tecnologías sucias no sustentable para la producción de la soja lleva a la reconversión de suelos agrícolas para la producción ganadera. Esa reconversión que ya fue visible en Canindeyú en el periodo intercensal 1981-1991 se va acentuando en los últimos años (Fogel, 1995) y es corroborada por un dirigente campesino entrevistado (Anexo 1.2.1).

Proyectando sobre el futuro escenarios no deseables pero posibles si no se

⁸⁰ Véase Instituto de Bienestar Rural, Proyecto de enmienda de los artículos 109 y 106 de la Constitución Nacional. Diciembre de 1996.

alteran las tendencias actuales, en los departamentos de Alto Paraná y Canindeyú solo habrá sustento para ganado vacuno y dos centenares de peones, pero, mientras tanto, el uso indiscriminado del glyphosato, del Roundup, con fumigaciones aéreas, están causando estragos en la población paraguaya asentada en la región, con alto riesgo de degeneración genética en su descendencia (Capítulo 2.1 y Capítulo 2.2).



Fotos: Angela Brachetti.

Las respuestas planteadas desde el Gobierno a las demandas campesinas son reactivas, en respuesta a movilizaciones con componente creciente de violencia; la asignación de parcelas familiares en colonias, con frecuencia fracciones con suelos pobres, no logró el arraigo de los colonos que se desgranaban desde los primeros años al no contar con las condiciones físicas para la explotación sustentable de sus parcelas y el mejoramiento de sus niveles de vida (apoyo técnico y crediticio e infraestructura social y económica).

Con una tendencia a apartarse de la tradicional diversificación de su producción los colonos, a falta de otras alternativas, comercializan los recursos forestales de su parcela, hasta llegar a la producción del carbón, en un proceso que se agota al quinto año en el mejor de los casos. El trabajo de las mujeres como domésticas en los centros urbanos contribuye a la generación de ingresos en la unidad familiar pero tiene un costo humano y social muy alto.

Zapattini Cué (Capítulo 2.3) es un caso típico de colonia reciente con alta tasa de desgranamiento de colonos y parcelas con suelos ya degradados donde no se dan condiciones de vida adecuadas. La ausencia de políticas idóneas para el desarrollo agrorural se proyecta en el aumento de la incidencia de la pobreza rural, sobre todo en la indigencia. Morley y Vos (1998) estiman que entre 1992 y 1995 la indigencia trepó del 29,1% al 33,6% tres años después (Cuadro N° 1.2.1 y

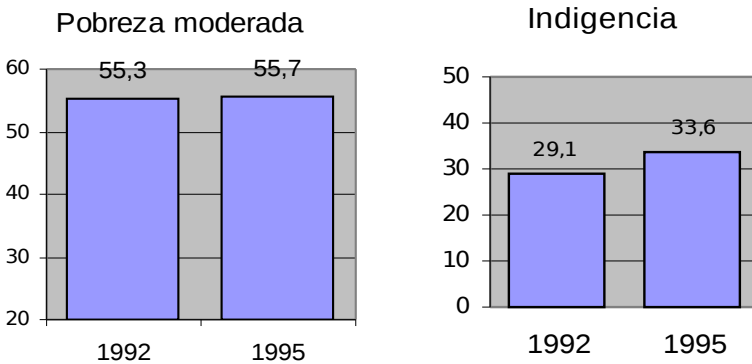
Figura 1.2.1).

Cuadro 1.2.1.- Incidencia de la pobreza rural.

Nivel de pobreza	1992	1995
Pobreza moderada	55,3	55,7
Indigencia	29,1	33,6

Fuente: Morley y Vos

Figura 1.2.1



De la Encuesta Integrada de Hogares (1997-98) se desprende que tanto la pobreza urbana (Cuadro 1.2.2) como la rural han estado incrementándose, pero el crecimiento de la misma es más intenso en áreas rurales. Particularmente en San Pedro, departamento en el cual el 62,2% de la población es pobre (Cuadro 1.2.3 y Figura 1.2.2); este departamento es coincidentemente el espacio de los conflictos campesinos más intensos.

Cuadro 1.2.2.- Cantidad de hogares según tipo de pobreza en Asunción y Central Urbano

Tipos de Pobres	Asunción		Central Urbano	
	Total de personas	Porcentaje	Total de personas	Porcentaje
No pobre	77.479	56,1%	85.050	41,3%
Pobres inerciales	36.069	26,1%	65.389	31,7%
Pobres recientes	4.336	3,1%	13.070	6,3%
Pobres crónicos	20.174	14,6%	42.584	20,7%
Total	138.058	100,0%	206.093	100,0%

Fuente: DGEEC, Encuesta de Hogares 1996. Paraguay

Cuadro 1.2.3.- Departamento de San Pedro: ingresos y pobreza. 1997-1998.

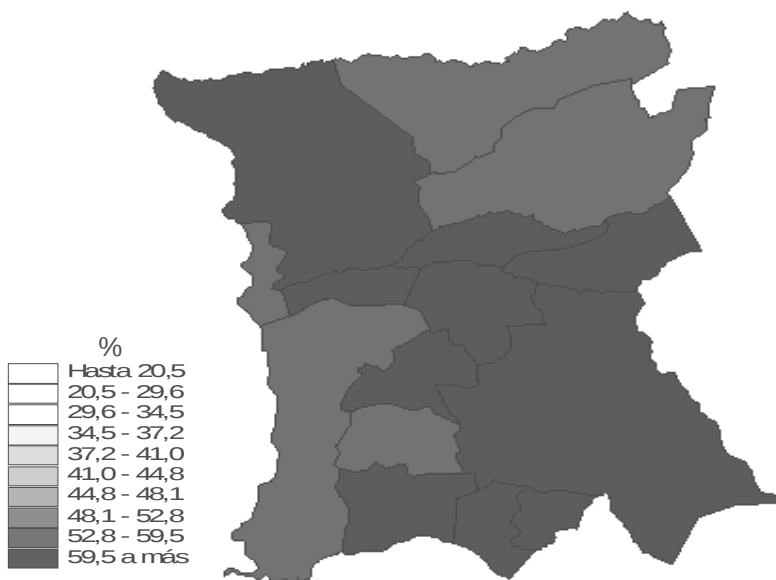
Distrito	Ingreso		Población	
	Por familia	Por persona	Proporción %	Orden **
SAN PABLO	408.487	73.834	77,9	1
UNION	438.935	85.042	71,7	3
GRAL ISIDORO RESQUIN	409.151	78.764	69,4	9
LIMA	496.645	95.915	68,7	11
CHORE	482.045	86.738	65,1	16
25 DE DICIEMBRE	439.251	87.952	64,4	17
YATAITY DEL NORTE	490.812	89.573	63,3	18
SAN ESTANISLAO	497.422	98.364	61,0	19
SAN PEDRO	570.738	112.377	60,3	20
GENERAL ELIZARDO AQUINO	485.528	98.430	59,8	22
NUEVA GERMANIA	515.443	97.799	59,4	23
TACUATI	489.511	104.013	59,1	24
ITACURUBI DEL ROSARIO	571.845	125.273	56,4	28
ANTEQUERA	672.749	143.651	56,3	29
VILLA DEL ROSARIO	638.684	137.646	54,0	34
Total Departamento	504.692	98.861	62,2	
Total País	1.291.402	271.343	34,4	

* Con ingreso familiar per cápita inferior a la Línea de Pobreza

** Orden de mayor a menor proporción (1 indica el distrito más pobre y 218 el menos pobre)

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos

Figura 1.2.2.- MAPA DE POBREZA DEL DEPARTAMENTO DE SAN PEDRO
 (% de la Población con Ingresos por debajo de la Línea de Pobreza)



Caaguazú es el otro departamento con una proporción muy alta (60,6%) de su población por debajo de la línea de la pobreza (Cuadro N° 1.2.4 y Figura N° 1.2.3). También la desocupación es mayor en áreas rurales (Figura 1.2.4); en este punto debe considerarse el carácter multidimensional de la pobreza y el hecho que la misma va asociada a diversas formas de descomposición social, incluyendo la escalada de la violencia criminal (Figura 1.2.5).

La corrupción rampante y la disociación del sistema político de la representación de intereses sociales dificulta la afectación de tierras a la colonización de campesinos, ya sea por la vía de la compra directa o de la expropiación. El propio régimen prebendario y autoritario produjo los especuladores que compran tierras fiscales a precios irrisorios e incorporaban mejoras superficiales para revenderlos a precios muchísimo mayores. Paradójicamente, con el inicio de la transición a la democracia proliferan los que buscan ganancias rápidas a costa de los pobres y curiosamente, con frecuencia, cuentan con la protección de nuestro sistema de justicia, según discutimos.

La compra directa de tierras para asentamientos campesinos se hizo a precios sobrevaluados por lo menos en los últimos meses; a título de ejemplo puede citarse la adquisición a 2.000.000 de guaraníes la hectárea en Cerro Punta y

1.600.000 guaraníes la hectárea en Tavaí⁸¹; en estos casos los precios pagados por lo menos duplican el precio de mercado. Esta distorsión en los precios, sumada a la limitada cantidad de recursos del Tesoro asignados a la colonización, limitan severamente lo que puede hacerse para la asignación de tierras y consolidación de las colonias.

Es importante notar que el referido monopolio de la tierra es sistemáticamente negado por los latifundistas, que mencionan que los indígenas cuentan con inmensas extensiones de tierra, y que el Estado ya asignó más de 8 millones de hectáreas a los campesinos⁸².

Cuadro 1.2.4.- Departamento de Caaguazú: ingresos y pobreza. 1997-1998.

Distrito	Ingreso Promedio Mensual (en Guaraníes)		Población pobre*	
	Familiar	Por persona	Proporción %	Orden **
Coronel Oviedo	931.914	192.523	46,1	76
Caaguazu	708.790	139.411	58,1	25
Carayao	445.816	85.775	69,4	8
Doctor Cecilio Baez	505.219	97.674	68,5	13
Santa Rosa del Mbutuy	588.169	111.090	60,1	21
Doctor Juan Manuel Frutos	659.428	126.688	57,5	26
Repatriacion	481.264	87.160	67,2	14
Nueva Londres	573.729	123.609	53,0	40
San Joaquin	476.333	81.778	71,6	4
San José de Los Arroyos	606.181	129.985	56,0	31
Yhu	432.066	81.225	71,0	5
Doctor J Eulogio Estigarribia	801.716	150.415	53,2	37
R I 3 Corrales	449.457	77.733	71,0	6
Raúl Arsenio Oviedo	434.612	84.488	69,0	10
José D Ocampos	532.027	96.782	66,2	15
Mcal Francisco Solano López	543.438	119.742	52,8	44
La Pastora	466.493	84.973	68,6	12
3 de Febrero	421.736	74.581	74,2	2
Simon Bolivar	523.668	96.902	69,5	7
Total Departamento	636.633	123.221	60,6	
Total País	1.291.402	271.343	34,4	

* Con ingreso familiar per cápita inferior a la Línea de Pobreza

** Orden de mayor a menor proporción (1 indica el distrito más pobre y 218 el menos pobre)

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos

**Figura 1.2.3.- MAPA DE POBREZA DEL DEPARTAMENTO DE CAAGUAZU
(% de la Población con Ingresos por debajo de la Línea de Pobreza)**

⁸¹ Véase aviso pagado por el MAG, abc (25/11/2000) pp 17-18.

⁸² El poder intacto de los latifundistas se expresó recientemente en el aumento establecido por el Poder Ejecutivo en los valores fiscales de la ha. rural para el pago del impuesto a la renta sobre actividades agropecuarias (IMAGRO) que solo llegó al 2 % cuando los tarifazos son substancialmente mayores. Véas ACB 25/01/2.001-

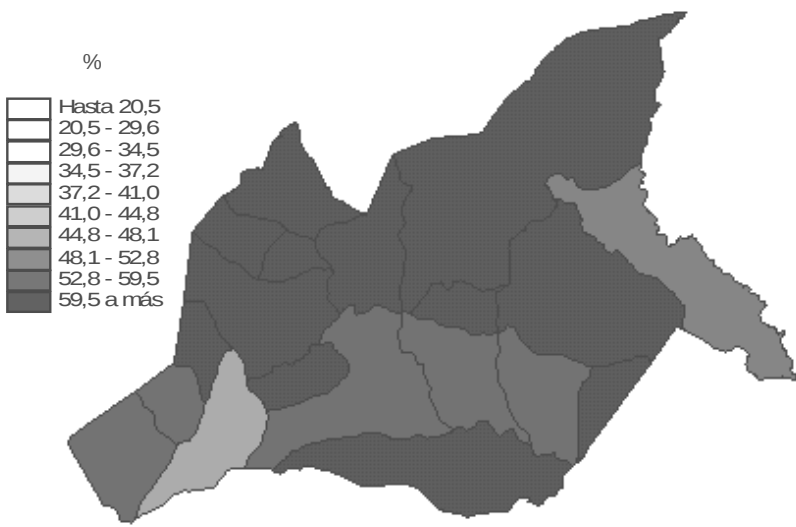


Figura 1.2.4.- Tasa de desempleo y subocupación, según áreas y residencia y sexo. 1.997-98.

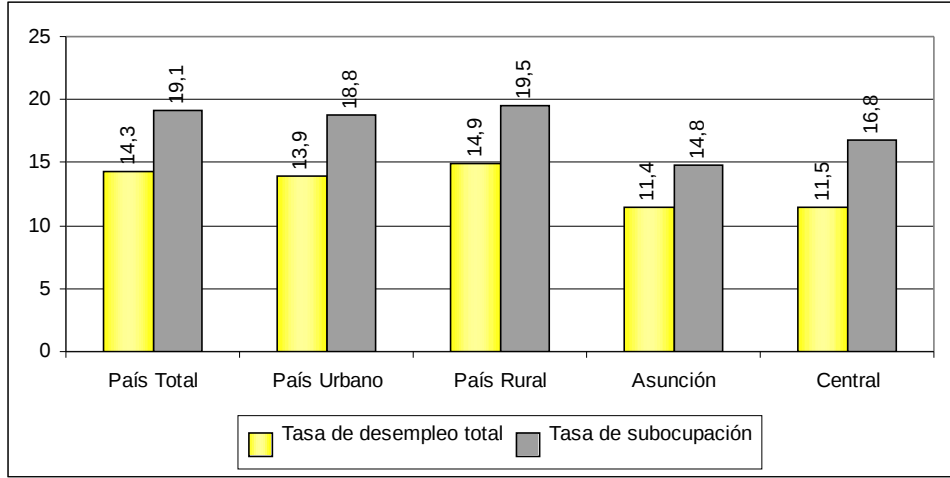


Figura 1.2.5.

Más de 700 crímenes reportó la Policía durante el año 2000



Este mes ya se registraron 172 muertes violentas

En relación a esto último ya se ha demostrado que mucho más de la mitad de estas tierras fueron dilapidadas como prebendas, tal como acontece hasta hoy, ya que sigue entregándose incluso a familiares de políticos que fungen de opositores superficies considerables de tierras del Chaco a precios irrisorios⁸³.

En cuanto a las inmensas extensiones de tierras de los indígenas, debe señalarse que en el Chaco efectivamente poseen unas 750 mil hectáreas, representando estos indígenas la mayoría de la población en algunos departamentos chaqueños, vale decir detentan el 3% de la superficie del Chaco. En cuanto a las grandes sumas de dinero transferidas por el Tesoro para compra de tierras al INDI, debe tenerse en cuenta que efectivamente entre 1996 y 1998 el INDI malversó aproximadamente 14 millones de dólares con adquisiciones de tierras de conocidos latifundistas que recibieron sumas siderales por sus inmuebles, algunos de los cuales no están aún localizados⁸⁴.

⁸³ Acerca de la venta de 4.372 hectáreas a la hija de un senador de la nación, véase abc color, 29/01/01.

⁸⁴ Véase comunicado de Tierra Viva a la opinión pública del miércoles 1º de noviembre del 2000.

1.3.- Algunas alternativas abiertas y necesidades perentorias.

La primera necesidad de cara a la cuestión agraria apunta a la reducción de las inequidades en el acceso a tierras que está generando exclusión social, y esto solo puede hacerse con una reforma agraria que remueva las incompatibilidades entre los sectores de la estructura agraria; a través de esa reforma deberá buscarse una reconversión productiva y tecnológica que mejore la competitividad del sector, elimine la indigencia y reduzca la pobreza.

Para lograr lo anterior es imperativo actualizar la legislación agraria, ya que las leyes en vigencia fueron sancionadas hace casi 40 años y esa actualización debe hacerse en un plazo perentorio, ya que hace años viene siendo trabada por los interesados en mantener el statu quo; los proyectos que están siendo discutidos en la Cámara de Diputados son el proyecto de ley que Crea la Secretaría Nacional de Tierras y el Desarrollo Rural (SENTDER) y el proyecto de ley que modifica y deroga artículos de la Ley 883/63 que establece el Estatuto Agrario, presentado por el diputado Cándido Vera Bejarano. Una vez sancionadas estas leyes y para su aplicación se requerirá una ley que establezca el fuero agrario dentro de nuestro sistema judicial.

Diversas son las disposiciones que deben establecerse en las nuevas leyes de fondo; así es estrictamente necesaria la reglamentación del Artículo 109 de la Constitución Nacional limitando la discrecionalidad de los jueces en la fijación de precios de las tierras expropiadas; el promedio de las tres ofertas más bajas de la región puede ser uno de los criterios para establecer el precio en cuestión; estos criterios para la fijación de precios deberán establecerse también para las tierras adquiridas por compra directa del IBR, teniendo en cuenta por una parte que se están pagando precios muy por encima de los pagados en el mercado, y por otra que en esas condiciones todos los recursos aplicados a la reforma agraria irán a un barril sin fondo y tendrán escaso impacto.

El criterio referido puede ser utilizado por los jueces como pauta para establecer el precio de tierras expropiadas en ausencia de acuerdo entre el IBR, o la institución que lo sustituya, y el propietario, pero el precio en cuestión debería ser aún menor en el caso de fincas no explotadas racionalmente, independientemente de su tamaño. Se entiende que la racionalidad en cuestión debe considerarse en sus aspectos económico y ambiental. El primer aspecto apunta a la generación de empleos y de renta, y debe establecerse explícitamente que las fincas con suelo con aptitud agrícola, aplicadas al uso ganadero, no se compadecen con la racionalidad en ninguno de sus aspectos.

Asimismo, debe establecerse que el uso de biocidas (agrotóxicos organofosforados y organoclorados) o de otras tecnologías sucias no compatibles con el uso sostenible de las fincas debe calificarse como utilizadas violando pautas de racionalidad ambiental.

Debería especificarse también que la explotación abandonada o sin uso queda fuera de la categoría de finca explotada racionalmente.

Es importante reconocer que la reforma agraria es una condición para la reactivación económica, habida cuenta que el sector agropecuario contribuye con más del 90% de las exportaciones, absorbe más de la tercera parte de la fuerza de trabajo empleada y genera la cuarta parte del PIB. Se asume en este punto que las estrategias de lucha contra la pobreza son inseparables de las que permitan la reactivación económica, que solo puede darse en nuestro país a partir de la agricultura, y esto supone reforma fiscal de fondo y la mencionada redistribución de los derechos sobre las tierras. La modernización de la producción agropecuaria dejando fuera a más del 90% de las explotaciones aumentaría las inequidades y no sería sostenible.

Por otra parte, no se puede plantear el encadenamiento de la producción campesina con el subsector agroindustrial sin viabilizar a aquella. El punto de partida es el acceso a tierra, el segundo paso es el arraigo que requiere modificaciones en las leyes agrarias, a fin de incluir entre los beneficiarios a organizaciones campesinas formalmente constituidas, con lo cual se evitaría la venta de derechos de ocupación y la población campesina trashumante. Dada la mayor disponibilidad de recursos por parte de la mayoría de los inmigrantes extranjeros y la obligación del Estado de dar prioridad a los ciudadanos paraguayos en sus acciones para satisfacer sus necesidades básicas, los beneficiarios de la reforma agraria deberán ser ciudadanos paraguayos naturales.

El arraigo también puede lograrse mediante la cesión de la parcela familiar bajo el régimen de enfiteusis; en este sentido es importante notar por una parte que la enfiteusis implica el derecho a usar, disfrutar y disponer de inmuebles a perpetuidad o a largo plazo mediante el pago de un canon al propietario que conserva la propiedad, y por otra que aunque la misma no esté prevista en Código Civil vigente la misma puede incorporarse a la legislación agraria, ya que no lesiona ningún derecho constitucional.

La otra vía para lograr el arraigo de los colonos es estableciendo normas que condicionen la transferencia de derechos de ocupación o de la propiedad de las parcelas al transcurso de un período relativamente largo de tiempo --por lo menos 15 años-- desde la adjudicación o transferencia de la propiedad; debería establecerse también la reversión al Estado de las parcelas abandonadas.

La imposición de restricciones a las transferencias de derechos de ocupación y de propiedad de las parcelas adjudicadas sin duda ayudará al arraigo de los colonos, pero los mismos no serán suficientes sin apoyo técnico financiero e infraestructura socioeconómica. Una vez que el campesino logre el acceso a la parcela familiar y la conserve, debería lograrse que la use en forma sostenible o en su caso revierta la degradación de los recursos naturales. Este es otro tópico central de la agenda porque estuvimos destruyendo masivamente nuestros recursos naturales.

Tanto el uso sostenible como la recuperación de recursos ya degradados requieren sin embargo financiación adecuada, y deben ser calificados como inversiones con impacto seguro en la economía y en la sociedad campesina.

La otra cuestión fundamental apunta a la necesidad de desalentar el latifundio y al hacerlo se puede obtener recursos para el pago de las indemnizaciones de tierras expropiadas o de compra directa de fincas; en el caso del impuesto a la renta de las actividades agropecuarias (Imagro) deberán aumentarse los valores fiscales de la hectárea rural; así como la base impositiva del impuesto adicional al inmueble de gran extensión y a los latifundios. La ley deberá establecer que los recursos obtenidos a través de estos impuestos sean destinados únicamente a inversiones en asentamientos con exclusión de gastos ordinarios; esta mayor disponibilidad de recursos para el pago de las tierras adquiridas disminuirá substancialmente la alta conflictividad de la cuestión agraria, debido en parte al fundado temor de los propietarios de no recibir el pago por las tierras que eventualmente sean expropiadas

La actualización significativa de los valores fiscales de las tierras a los precios de mercado controlará las tendencias especulativas de los precios inmobiliarios (Molinas, 2.000) y permitirá la reactivación de los mercados de tierra; el interés en la corrección de las graves distorsiones en el mercado de tierras no implica en ningún caso desconocer los límites del mercado, como efectivamente se lo hace cuando se pretende vender templos, cementerios y pueblos enteros.

En este punto es importante tener en cuenta que el impuesto inmobiliario, que es por disposición constitucional percibido y administrado por las municipalidades, no puede ser atado al pago de indemnizaciones o a la adquisición de tierra en el caso de compra directa.

Es importante también apuntar la necesidad de incorporar a la Ley que modifica y deroga artículos de la Ley 854/63 un título sobre los campos comunales; una propuesta bien pensada sobre este punto fue presentada a la Cámara de Diputados por el Área rural del CIPAE. Estos campos comunales, además de prestar servicios ambientales, constituyen en muchos casos el recurso básico de subsistencia de familias campesinas pobres que acceden a parcelas familiares

muy reducidas y que mantienen pequeños planteles de lecheras; estos campos comunales generan interdependencia entre los campesinos que fortalecen las relaciones comunitarias en nuestras localidades rurales, y deben ser preservados ante la urgencia del IBR de obtener ingresos a como dé lugar, vendiendo estos campos apropiados comunitariamente.

La degradación ambiental no apunta solo a la pérdida de fertilidad de los suelos por erosión al eliminarse toda cobertura forestal, sino sobre todo a la contaminación masiva del ambiente por el uso de agrotóxicos altamente nocivos; este asunto lo discutimos en el punto 3.1 y acá lo planteamos apenas en forma somera teniendo en cuenta su importancia para la política agraria.

En nuestro medio están prohibidos los agrotóxicos organoclorados pero la normativa no se cumple, pero los organofosforados ni siquiera están prohibidos a pesar de la abrumadora evidencia de sus efectos nocivos en la salud humana a nivel neurológico; investigadores reconocidos descubrieron que estos agrotóxicos al funcionar como disruptores endocrinos tienen capacidad de mimetizar la función de las hormonas y producir daños irreparables en el sistema reproductor de seres humanos y animales.

Estos tóxicos aún en dosis mínimas producen anomalías en el aparato reproductor y defectos congénitos en los descendientes de los individuos contaminados. Recientemente Ana Soto, de la Universidad de Boston, dio a conocer resultados de estudio en ratas que prueban los efectos de las dioxinas o PCD's en el aparato reproductor de los animales contaminados⁸⁵; Miguel Porta, del Instituto Municipal de Investigación Médica (IMIM) de Barcelona, demostró la incidencia del DDT y del DDE en el aumento de los cánceres de páncreas; en un trabajo de investigación que abarcó a 50 personas expuestas a organofosforados las mismas presentaban sintomatologías agrupadas en grandes síndromes que incluyen el respiratorio, neuropsicológico, e hiperestrogénico⁸⁶. Los efectos incluyen la impotencia masculina, pérdida de memoria y aumento de la medida de la hipófisis, y en Cataluña afirman que debido a fumigaciones con organofosforados se tiene cuanto menos una inválida al mes en Cataluña⁸⁷.

Estudios realizados en la provincia de Granada, España, donde se emplea el Endosulfan, recomendado en nuestro medio como producto alternativo a productos organofosforados considerados más nocivos⁸⁸, se registraron ya 360

⁸⁵ Véase "Disruptores endócrinos. Pesticidas y contaminación hormonal", en Vida Sana Nº 3, Barcelona. 1.999, Barcelona. www.vidasana.org y vidasana@dcn.servicom.es.

⁸⁶ Además de la estimulación de la autoinmunidad, de la hipersensibilidad química y de parasimpáticotonia hipotalámica.

⁸⁷ Véase "Disruptores endócrinos. Pesticidas y contaminación hormonal", en Vida Sana Nº 3, Barcelona. 1999.

⁸⁸ Véase Jansen, Ana Elizabeth Monofotocros, Metamidofos y Paration metilo. Plaguicidas sumamente peligrosos, GTZ, Asunción – Paraguay, 1999.

casos de criptorquideas, enfermedad en niños que no tienen descenso testicular; en esta misma línea el Medical British Journal indica que de 1992 la cantidad de espermatozoides por eyaculación había descendido un 45% con respecto a 1945, y el descenso amenaza la capacidad fertilizadora masculina⁸⁹.

⁸⁹ Véase: Colborn, T., Petersson, J., Dumanoski, D. Nuestro futuro robado. ¿Amenazan las sustancias químicas sintéticas nuestra fertilidad, inteligencia y supervivencia?, Ecoespaña Editorial, Asociación Vida Sana, Barcelona. 1999. Esta publicación indica que de continuar la tendencia observada actualmente, dentro de 50 años los hombres podrían ser incapaces de reproducirse en forma natural.