

REFORMA AGRARIA Y DERECHOS CAMPESINOS

¡NO PUEDO RESPIRAR! LA AGONÍA CAMPESINA BAJO LAS BOTAS DEL AGRONEGOCIO Y SU GOBIERNO



El mundo rural paraguayo ha sido escenario, una vez más, de arraigados conflictos y disputas en torno a la tierra, la producción, los bienes naturales y la vida misma. El modelo extractivista agroexportador —con los cultivos mecanizados, la ganadería industrial y las plantaciones forestales— busca expandirse en el territorio a cualquier costo, o sobre cualquier impedimento, aunque este sean personas. Los terratenientes siguen marcando el ritmo de las intervenciones del Estado. Las comunidades campesinas e indígenas continúan defendiendo, como pueden, sus cada vez más estrechos y amenazados territorios, exclamando su agonía, que recuerda a la del afroamericano George Floyd, víctima del poder represivo hacia los sectores subalternos en Estados Unidos.

Palabras claves: *reforma agraria, derechos campesinos, tenencia de la tierra, políticas agrarias.*

Luis Rojas Villagra

HEÑÓI, CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA,
LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SOSTENIBILIDAD SOCIOAMBIENTAL

En este artículo se describen y analizan las medidas adoptadas por el Estado para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales de la reforma agraria y los derechos del campesinado. Se pone un énfasis especial en la política de tierras, la política agraria y el análisis del impuesto inmobiliario como elemento central de una política fiscal para desalentar los latifundios y el acaparamiento de tierras. Se mencionan casos emblemáticos de conflictos agrarios y ambientales ocurridos durante el periodo del informe, así como los proyectos de reformas legales regresivas encaminadas a blindar las tierras malhabidas y otras irregularmente apropiadas.

SITUACIÓN DEL DERECHO

PROLONGACIÓN DE LA CRISIS

Los efectos de la pandemia se siguieron sintiendo con mucha fuerza en el primer semestre del 2021, con una alta cantidad de contagios y personas fallecidas. En el periodo que abarca este informe, también se prologaron la situación de crisis económica y los problemas en el mercado laboral y en la agricultura familiar campesina e indígena. Las autogestionadas ollas populares siguieron salvando la alimentación de muchas familias, a pesar del escaso apoyo gubernamental.

Precios de los alimentos por las nubes

Tuvieron significativos incrementos los precios de la canasta básica. La inflación interanual de octubre de 2020 a septiembre de 2021 fue de 6,4%; solo de enero a septiembre de 2021, la inflación en general fue de 4,6%. Pero en cuanto a los alimentos, la inflación fue mayor: de octubre a septiembre, la interanual fue de 13,6%, mientras que la inflación de alimentos acumulada de enero a septiembre de 2021 fue de 7,6%.

El costo de la carne, tanto de vaca como de cerdo y aves, ha aumentado en gran medida por la priorización de las exportaciones, y la consecuente presión de los precios internacionales sobre los internos. También se han incrementado significativamente las hortalizas y los frutos frescos, que dependen en gran medida de la producción extranjera. Como ejemplo, según datos del Mercado de Abasto de Asunción², el aumento de precios entre marzo de 2020 (antes de iniciarse las restricciones en el país) y octubre de 2021 fue de 172% para el tomate, 42% para el queso Paraguay, 20% para la mandioca y 16% para la papa.

1 Banco Central del Paraguay, *Informe de inflación (IPC) - Septiembre 2021*, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://www.bcp.gov.py/informe-de-inflacion-mensual-i362>

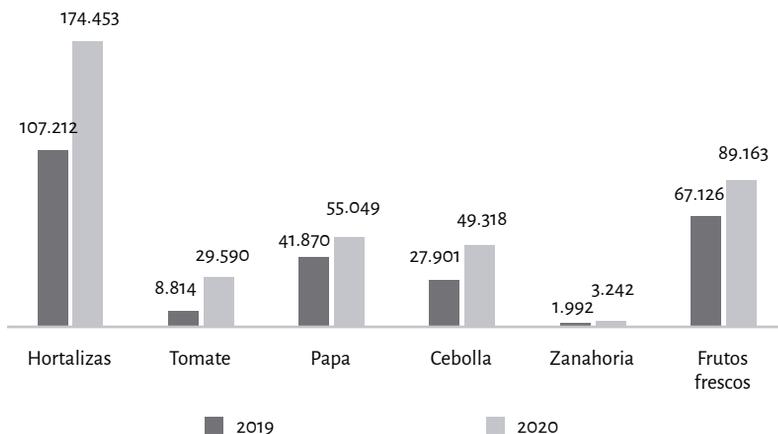
2 Servicio de Información de Mercados Agropecuarios, MAG, Dirección de Comercialización, acceso en marzo de 2020 y octubre de 2021, http://www.mag.gov.py/Comercializacion/2021/Octubre/B_13-10-2021.pdf

A mayor crisis, más importación

Otra expresión de la crisis agrícola paraguaya en este periodo es el gran aumento en la importación de productos agrícolas básicos desde la Argentina y el Brasil. Como se observa en el gráfico 1, el volumen de hortalizas importadas en 2019 fue de 107.212 toneladas, mientras que en el 2020 subió a 174.453 toneladas, lo que equivale a un incremento del 63%.

Es particularmente serio el caso del tomate. En un país donde existen miles de productores del rubro, su importación tuvo un enorme salto: 236% en solo un año. En consecuencia, los productores nacionales tuvieron grandes dificultades para comercializar sus productos.

Gráfico 1. Importaciones agrícolas. Años 2019-2020 (en toneladas)



Fuente: Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), 2021.

La mayor parte de los rubros agrícolas importados tuvo incrementos. La cebolla sufrió un aumento de 77%, la zanahoria de 63% y la papa de 31%; los frutos frescos en total pasaron de 67.126 a 89.163 toneladas, con una variación del 33%. Estos datos evidencian la profunda crisis de la producción nacional, que va siendo suplantada progresivamente por la oferta externa, lo que afecta con mayor fuerza a las y los pequeños agricultores y horticultores, quienes van perdiendo empleos e incluso tierras, en beneficio de sectores especulativos, como el importador y el inmobiliario.

Ollas sin apoyo gubernamental

A pesar de la crítica situación alimentaria, que afecta principalmente a amplios segmentos vulnerables, el Gobierno decidió eliminar el apoyo en insumos a las ollas populares, establecido en la ley aprobada para el efecto en 2020.

Mediante el Decreto N.º 5996 del 20 de septiembre de 2021³ —que reglamentó la Ley N.º 6809/2021⁴, de consolidación económica y contención social—, se restringió la asistencia solo a kits de alimentos a ser distribuidos de forma individual, con el riesgo de que primen criterios prebendarios en dicha asignación, como han advertido voceras de la articulación de ollas populares.

APOYO GUBERNAMENTAL A LOS AGRONEGOCIOS

Los agronegocios —producción a gran escala de monocultivos o ganado— han seguido con su intensa dinámica orientada a las exportaciones, con el apoyo directo del Estado (a través de créditos, obras, asistencia técnica, etc.), o indirecto (bajos impuestos, escasos controles a normas ambientales, etc.). El ministro de Agricultura Santiago Bertoni se ha constituido en su férreo defensor, al tiempo de ser mayormente indiferente hacia las demandas del sector campesino. Es más, a través del Decreto N.º 5217 del 5 de mayo de 2021, a petición del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la Presidencia de la República declaró al 2021 como «Año de la soja en Paraguay», afirmando que es el principal rubro de renta de los pequeños, medianos y grandes productores en el país. Esta última afirmación es falaz. Por sus elevados costos y alto impacto ambiental, la soja mecanizada no es un rubro adecuado para las fincas de menos de 20 hectáreas, pero la Unión de Gremios de la Producción (UGP) —como principal gremio defensor del modelo de la soja extensiva— viene intentando instalar el discurso de que es una opción para el campesino, buscando legitimar la expansión del modelo. Sobre la decisión de declarar el año de la soja, Bertoni despejó cualquier duda sobre su parcialismo hacia la producción sojera:

Esto no es solo un reconocimiento, sino representa la posición firme del Gobierno a favor de los productores; que yo recuerde nunca un Gobierno ha manifestado tanto apoyo en favor de este sector [...] se trata de un sector en el cual el Gobierno se siente apoyado, y que ello se refleja en las diversas acciones conjuntas impulsadas [...] de modo que puedan seguir expandiéndose [...]⁵.

3 Decreto N.º 5996/2021, <http://baselegal.com.py/docs/dob499c4-1bce-11ec-8c5e-525400c761ca>

4 Ley N.º 6809, del 8 de septiembre de 2021, que establece medidas transitorias de consolidación económica y de contención social, para mitigar el impacto de la pandemia del COVID-19 o coronavirus, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9663/ley-n-6809-establece-medidas-transitorias-de-consolidacion-economica-y-de-contencion-social-para-mitigar-el-impacto-de-la-pandemia-del-covid-19-o-coronavirus>

5 «Ejecutivo declara al 2021 como año de la soja y reconoce su aporte a la agricultura», 11 de mayo de 2021, *Agencia de Información Paraguaya - IP*, acceso el 2 de octubre de 2021, <https://www.ip.gov.py/ip/ejecutivo-declara-al-2021-como-año-de-la-soja-y-reconoce-su-aporte-a-la-agricultura/>

NECESIDAD DE CAMBIOS Y TENSIONES A NIVEL GLOBAL

El 23 de septiembre tuvo lugar en Nueva York la Cumbre de Sistemas Alimentarios, emprendida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para analizar y tomar medidas en torno al hambre, la producción agrícola y el cambio climático a nivel global. El secretario general de la ONU, António Guterres, señaló en la ocasión:

Hasta 811 millones de personas en el mundo se enfrentaron al hambre en 2020, un aumento del 20% en solo un año. La crisis provocada por la pandemia se desarrolla frente a una crisis planetaria que amenaza nuestro clima y la vida tal como la conocemos. La producción de alimentos y los productores locales son cada vez más vulnerables a los impactos adversos del cambio climático⁶.

Sin embargo, la cumbre fue denunciada por una amplísima alianza de organizaciones de la sociedad civil mundial, por estar fuertemente controlada por los intereses de las corporaciones multinacionales que operan en el sistema alimentario agroindustrial, direccionando el encuentro y los acuerdos hacia sus objetivos:

La Cumbre, iniciada por el secretario general de las Naciones Unidas poco después de firmar un acuerdo amplio con el Foro Económico Mundial (FEM), [...] establecido por 1.000 de las mayores corporaciones del mundo, han controlado el diseño, la estructura, los procesos, la gobernanza y el contenido de la Cumbre. Las grandes corporaciones multinacionales se están infiltrando cada vez más en los espacios multilaterales de las Naciones Unidas para cooptar el relato de la sostenibilidad y desviarlo hacia los canales de una mayor industrialización con tecnologías digitales y biológicas [...] La agenda centrada en el capital y la tecnología que propone la Cumbre refleja estos intereses corporativos [...]. Denunciamos esta Cumbre por ignorar la necesidad urgente de abordar los grandes desequilibrios de poder que las corporaciones tienen sobre los sistemas alimentarios y este acto de las Naciones Unidas [...]?

Así también, en agosto de 2021 se presentó el último informe del Grupo Intergubernamental de expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés). Esta instancia de las Naciones Unidas levantó la alarma sobre el avance del cambio climático y sus consecuencias⁸. El informe demuestra que, en todos los escenarios posibles, las temperaturas superiores a 1,5 °C y 2 °C por encima de los niveles preindustriales serán superadas durante el siglo XXI, a

6 Resumen del secretario general y Declaración de Acción sobre la Cumbre de Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas, acceso el 5 de octubre de 2021, <https://www.un.org/en/food-systems-summit/news/making-food-systems-work-people-planet-and-prosperity>

7 Declaración «¡No a los sistemas alimentarios corporativos! ¡Sí a la soberanía alimentaria!», *Mecanismo de la sociedad civil y los pueblos indígenas*, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2021/09/Declaration-ES-1.pdf>

8 IPCC - Naciones Unidas, *El cambio climático es generalizado, rápido y se está intensificando*, acceso el 6 de octubre de 2021, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-Press-Release-Final_es.pdf

menos que las emisiones globales de gases de efecto invernadero se reduzcan a la mitad en la próxima década. Los sistemas alimentarios contribuyen con cerca de un tercio de las emisiones de gases de efecto invernadero, hasta el 80% de la pérdida de biodiversidad y utilizan hasta el 70% del agua dulce, lo cual muestra la urgencia de realizar cambios profundos en los sistemas de producción y consumo agropecuario e industrial.

POLÍTICA DE TIERRAS ANÉMICA, FUNCIONAL A LOS TERRATENIENTES

En Paraguay, el control de la tierra y el territorio sigue siendo el mayor foco de conflictos y disputas entre diferentes sectores sociales. Los condimentos para que esto sea así están profundamente arraigados: mucha tierra fértil y productiva, altísima concentración de tierras en manos de una minoría, origen ilegal de una gran parte de los inmuebles, un Poder Judicial cooptado por grupos de poder, una gran cantidad de familias campesinas y pobladores urbanos sin acceso a la tierra, ni a la vivienda. A este cuadro se suman la crónica falta de trabajo en el país, amplios sectores sociales en situación de pobreza y hambre, alimentos caros, una desigualdad social abismal. Y lo más grave es que las instituciones políticas —incluyendo a los tres poderes del Estado— operan a favor de los grupos de poder, como el de los terratenientes, y postergan las reales demandas sociales.

Reformas legales regresivas

El Poder Legislativo tomó particular fuerza este último año. Hubo diferentes intentos de aprobar normativas para introducir modificaciones en el sistema jurídico e institucional vinculado a la propiedad de la tierra, no para redistribuirla y desconcentrarla, sino al contrario: para facilitar la regularización de tierras con origen irregular y tenencia ilegítima, o para aumentar la criminalización de la lucha social por la tierra.

DINACARE: UNA INICIATIVA PREOCUPANTE. Desde el 2020, con el apoyo de gremios como la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (Feprinco), algunos senadores habían impulsado fuertemente el proyecto de ley que crea la Dirección Nacional de Catastro y Registros Públicos (Dinacare)⁹. Esta iniciativa no había podido concretarse por la oposición de organizaciones sociales y gremiales. Con el proyecto buscan unificar en una entidad al Servicio Nacional de Catastro y la Dirección Nacional de Registros Públicos, creando una nueva institución, que incluye una Dirección de Regularización con amplias atribuciones para dirimir conflictos en torno a la propiedad inmobiliaria. El 20 de septiembre se realizó una audiencia pública convocada por la Comisión de Reforma

9 «Ficha técnica del expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121539>

Agraria del Senado, donde la mayoría de los participantes, como en ocasiones anteriores, rechazó el proyecto. El tratamiento del proyecto estaba previsto para octubre de 2021, pero un dictamen de la Comisión de Reforma Agraria aconsejó su rechazo; el 30 de septiembre, el tratamiento del proyecto fue postergado sin establecerse una nueva fecha.

PRIMERA TENTATIVA DE MODIFICACIÓN DEL ESTATUTO AGRARIO. La Cámara de Diputados también tuvo la intención de modificar varios artículos del Estatuto Agrario¹⁰. Entre las modificaciones más dañinas, el proyecto de ley planteaba modificar el artículo 16, para que una persona pueda ser beneficiaria con tierras, sin tener que dedicarse directa y habitualmente a la actividad agrícola, con lo cual se adecua el perfil a un empresario que contrata a otras personas para la labor agrícola. Las modificaciones de los artículos 20 y 26 permitirían la habilitación de lotes ganaderos en la región Oriental, cuando solo están autorizados en el Chaco, y permitiría que su superficie llegue a 470 hectáreas, cuando los lotes campesinos suelen ser de hasta 10 hectáreas. El planteamiento más grave es la modificación del artículo 88, que habla de personas ocupantes de inmuebles rurales pertenecientes al patrimonio del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), pues plantea que aquellos ocupantes que no sean beneficiarios del Estatuto Agrario, por única vez, tendrán derecho a adquirir la fracción ocupada¹¹. Es decir, podrán blanquear o regularizar tierras que no podían haber ocupado. Esta propuesta fue aprobada por la Cámara de Diputados en diciembre de 2020 pero, ante la presión de las organizaciones sociales, fue rechazada por la Cámara de Senadores en junio y, finalmente, aceptado el rechazo en la de Diputados en septiembre de 2021.

LEY QUE CRIMINALIZA LA LUCHA POR LA TIERRA. Donde sí han tenido éxito los sectores vinculados a grandes terratenientes es en el proyecto «Que modifica el artículo 142 de la Ley N.º 3440/2008, que modificó el artículo 142 de la Ley N.º 1160/1997, Código Penal»¹², planteado por los senadores Fidel Zavala y Enrique Riera, entre otros, el 24 de agosto de 2021. El objetivo era definir a las ocupaciones de tierras como crímenes, subiendo las penas hasta 10 años de cárcel. A pesar del amplio rechazo expresado por diversas organizaciones sociales, campesinas, indígenas, e incluso religiosas como la Pastoral Social¹³, el proyecto fue aprobado por la Cámara de Senadores el 23 de septiembre, y por Diputados de forma acelerada el 29 del mismo mes.

10 «Ficha técnica del expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 30 de septiembre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/116816>

11 «La alquimia del desastre. Políticos entreguistas y terratenientes insaciables», *Heñoi. Centro de Estudios y Promoción de la Democracia, los Derechos Humanos y la Sostenibilidad Socioambiental*, 20 de mayo de 2021, <https://henoi.org.py/2021/05/20/la-alquimia-del-desastre-politicos-entreguistas-y-terratenientes-insaciables/>

12 «Ficha técnica del expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/124186>

13 Carta de la Pastoral Social al presidente del Congreso Nacional, 6 de septiembre de 2021.

El presidente Mario Abdo la promulgó al día siguiente, el 30 de septiembre, en tiempo récord para este tipo de trámites, convirtiéndose en la Ley N.º 6830/2021. La criminalización de la lucha por la tierra dio un paso adelante con esta determinación.

SEGUNDA TENTATIVA DE MODIFICACIÓN DEL ESTATUTO AGRARIO. El mismo grupo de senadores que logró llevar adelante el proyecto de ley, que terminó en la Ley N.º 6830/2021, presentó otro: «Que modifica el artículo 98 de la Ley N.º 1863/2002, que establece el Estatuto Agrario»¹⁴. Este planteaba que, si una persona es imputada por el hecho de invasión de inmueble, automáticamente quedaría suspendido su derecho a recibir algún tipo de subsidio de parte del Estado, incluso sin ser aún condenada. El mismo fue rechazado en la sesión del Senado del 23 de septiembre, momentos después de aprobarse la modificación del artículo 142 del Código Penal.

PROYECTO EN STAND-BY. También en la sesión del 23 de septiembre de 2021, fue aprobado por la Cámara de Senadores el proyecto de ley «Que crea la Comisión Nacional para el estudio de los mecanismos de recuperación de las tierras malhabidas, identificadas en el informe de la Comisión de Verdad y Justicia del año 2008»¹⁵. Este anteproyecto, elaborado y presentado al Senado en diciembre del 2020 por la Plataforma de Derechos Humanos, Memoria y Democracia, busca desarrollar mecanismos legislativos y judiciales de modo a poder iniciar la recuperación de tierras malhabidas, usurpadas por no sujetos de la reforma agraria que, según el informe mencionado, alcanzan 7,8 millones de hectáreas. El proyecto fue girado a la Cámara de Diputados pero, a diferencia de lo que sucedió con el proyecto que criminaliza las ocupaciones de tierras, no tuvo ningún trámite sustantivo ni tratamiento hasta el cierre de este informe.

Política de tierras del Indert inexistente y sin impacto

Nuevamente, el periodo del informe se caracterizó por la casi inexistencia y nulo impacto de la política de tierras del Indert. Este ente, encargado de implementar el mandato constitucional de la reforma agraria y operativizar el estatuto agrario, en la práctica ha renunciado a cumplir su rol, con una política que no recurre a instrumentos legales como la expropiación, ni a la recuperación de tierras irregularmente ocupadas o excedentes fiscales. A esto se agrega que, en los últimos años, las compras de tierras son marginales, sin ninguna incidencia sobre la demanda genuina de tierras existente (tabla 1).

14 «Ficha técnica del expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/124199>

15 «Ficha técnica del expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 10 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/122947>

Tabla 1. Compras de tierras - Indert 2020-2021

VENDEDOR	DEPARTAMENTO - DISTRITO	SUPERFICIE (HECTÁREAS)	PRECIO POR HECTÁREA (MILLONES GS.)	MONTO TOTAL
Año 2020				
Ute Roth	Alto Paraná - Santa Rita	232	17	3.944
Aníbal Oliver Lombardo	Caaguazú - Yhú	65	15	975
Evaldo Jabs	San Pedro - Lima	112	14	1.568
Total 2020		409		6.487
Año 2021				
American Holding Business S. A.	Amambay - Capitán Bado	1.801	10	18.010
Condominio Vera	Cordillera - Caraguatay	110	8,4	924
Beatriz Holden	Caaguazú - Vaquería	65	5,5	359
Total 2021		1.976		19.293

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Indert¹⁶.

Durante el 2020 se compraron en total 409 hectáreas, en Santa Rita, Yhú y Lima. El presupuesto total destinado estuvo en torno a solo un millón de dólares. En el 2021, la situación fue similar, pues hasta el mes de septiembre solo se registraron tres adquisiciones, 1.801 hectáreas en Capitán Bado, 110 en Caraguatay y 65 en Vaquería, totalizando 1.976 hectáreas, por un monto aproximado de tres millones de dólares.

Esta cantidad de tierra, a razón de 10 hectáreas por lote, tan solo podría beneficiar a 238 familias, cuando la demanda de lotes registrada en el Indert oscilaría entre 65.000 y 75.000 solicitudes¹⁷. Al consultar al Indert a través del portal de información pública sobre cuál fue la cantidad de solicitudes de lotes que se presentaron al instituto en los años 2020 y 2021, la respuesta fue errónea o evasiva¹⁸, contestando con el número de solicitudes relevadas por el Sistema Integrado de Información de Recursos de la Tierra (SIRT) en

16 «Solicitud #46558: Compra y recuperación de tierras a favor del Indert», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 30 de septiembre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/46558>

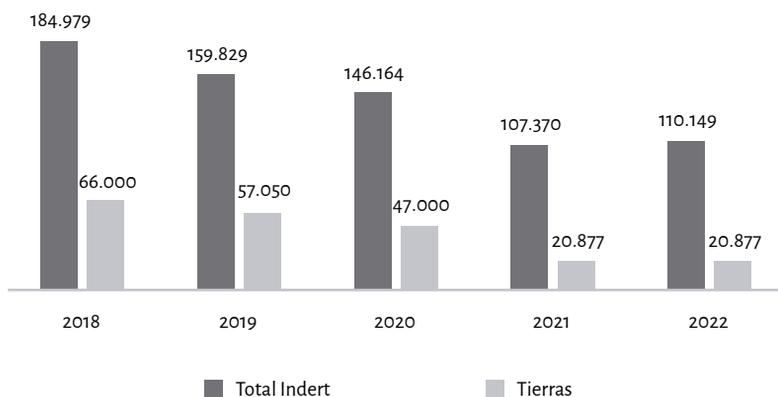
17 Luis Rojas, «25 años: la reforma agraria en el papel, el capital en expansión, el campesinado en lucha», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 295-312.

18 «Solicitud #46557: Información sobre solicitudes de lotes al Indert», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 30 de septiembre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/46557>

colonias ya existentes, correspondientes a ocupantes de lotes ya asignados en años anteriores. Con relación a las tierras compradas, en su mayoría pertenecen a colonias ya ocupadas desde años anteriores (como las adquiridas a Evaldo Jabs, donde se encuentra el asentamiento Cristo Rey), no pudiendo destinarse a familias que solicitan lotes.

Respecto al presupuesto destinado al Indert, como ya se ha informado en el 2020, el mismo ha sido reducido año tras año desde el 2015. En el gráfico 2 pueden observarse los años correspondientes al periodo de gobierno de Abdo, desde el 2018 hasta el 2022. Los datos de este último año son del proyecto de presupuesto enviado por el Ministerio de Hacienda al Congreso. De los Gs. 184.979 millones presupuestados para el Indert en 2018, en el 2021 el monto bajó a Gs. 107.370 millones, un enorme recorte del 42% en esos cuatro años. El proyecto para el 2022, a ser tratado en el Congreso, en la propuesta del Ejecutivo tiene un insignificante aumento de 3%.

Gráfico 2. Indert. Presupuesto anual 2018-2022
(en millones de Gs.)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Los datos de 2022 corresponden al proyecto de ley.

El gráfico 2 también muestra el rubro 450, destinado a la compra de tierras. El mismo pasó de Gs. 66.000 millones en 2018 a Gs. 20.877 millones en 2021, lo que representa un recorte del 68 %, y se proyecta un monto idéntico para el 2022. Esto demuestra una situación crítica porque —además de ser un monto ínfimo— una gran parte del mismo se utiliza para pagar deudas por tierras adquiridas en años anteriores: la deuda del Indert es astronómica, igual a Gs. 961.343 millones¹⁹, unos USD 140 millones, cuando el presupuesto referido es de solo USD 3 millones. Con estos recursos, el Indert (y el

¹⁹ Indert, Proyecto de presupuesto, Ejercicio Fiscal 2022.

Gobierno) no cumple ni puede cumplir la obligación constitucional de la reforma agraria, ni su misión institucional, que es: «Adecuar la estructura agraria, promoviendo el acceso a la tierra rural, saneando y regularizando su tenencia, coordinando y creando las condiciones propicias para el desarrollo que posibilite el arraigo»²⁰.

POLÍTICA AGRARIA PREBENDARIA Y EQUIVOCADA

El Ministerio de Agricultura y Ganadería, encabezado por Santiago Bertoni, ha continuado con sus estrechos vínculos con los sectores empresariales. En la Precumbre de la Cumbre de Sistemas Alimentarios de la ONU, realizada en Roma en julio de 2021, como titular temporal del Consejo Agropecuario del Sur, presentó un documento defendiendo la ganadería de exportación y los monocultivos mecanizados como formas de producción, a las que calificó como sustentables. Entre muchos aspectos, el documento destacaba:

el aporte de la agricultura y la ganadería sostenible a la seguridad alimentaria, al desarrollo económico y al arraigo territorial [...]; propiciando mecanismos de financiamiento adecuados, inversiones en nuevas tecnologías e innovaciones orientadas a incrementar la productividad [...]; El comercio abierto desempeña un papel fundamental para garantizar y respaldar la seguridad alimentaria mundial [...]²¹.

El principal gremio ganadero y terrateniente, la ARP, aplaudió las palabras del ministro, quien aseguró que «el sistema de producción ganadero es perfectamente equilibrado en los términos de sostenibilidad y respeto al medio ambiente, y hay todo un componente científico que lo respalda»²². Otros gremios empresariales, como la Feprinco, se sumaron a las felicitaciones.

En contrapartida, la gestión del MAG con relación a la agricultura familiar campesina e indígena ha seguido siendo insuficiente e ineficaz. La escasa inversión en el sector campesino motivó manifestaciones y protestas de varias organizaciones, como la Coordinadora Nacional Intersectorial (CNI) y la Articulación Campesina, Indígena y Popular (ACIP), quienes en el mes de agosto se manifestaron en la capital, exigiendo el cumplimiento de acuerdos previos firmados con el MAG. Las principales demandas fueron asistencia técnica y productiva, refinanciación de deudas e impulso a una política de

20 «Proyecto de Ley de Presupuesto, Ejercicio Fiscal 2022 - Memoria de la entidad - Indert», *Ministerio de Hacienda*, 29 de agosto de 2021, <https://www.hacienda.gov.py/pgn-2022/archivos/MEMORIA/M23-03.pdf>

21 «Principios y valores de la región para la producción de alimentos en el marco del desarrollo sostenible», Consejo Agropecuario del Sur, 4 de mayo de 2021, <http://consejocas.org/wp-content/uploads/2021/05/Declaraci%C3%B3n-I.-Principios-y-valores-de-la-regi%C3%B3n-para-la-producci%C3%B3n-de-alimentos-en-el-marco-del-Desarrollo-Sostenible.pdf>

22 «Ing. Santiago Bertoni: "la ganadería tiene un sistema perfectamente equilibrado"», *Asociación Rural del Paraguay*, acceso el 5 de octubre de 2021, <https://www.arp.org.py/index.php/noticias-sp-28081/destacadas/3111-ing-santiago-bertoni-la-ganaderia-tiene-un-sistema-perfectamente-equilibrado>

recuperación de tierras para la reforma agraria. El mismo ministerio reconoce las grandes desigualdades y deficiencias existentes en el sector rural:

El sector agropecuario del país se caracteriza por marcados contrastes y heterogeneidad de modelos productivos que se refleja en las diversas actividades y actores intervinientes en el sector. Los más reconocibles son la agricultura comercial a gran escala y la agricultura familiar²³.

La producción hortícola en el Paraguay se caracteriza por ser discontinua, con bajo volumen de producción y nivel de calidad. El problema que enfrentan los productores es el poco acceso a los servicios y bienes públicos [...] ²⁴.

El MAG estima que sus intervenciones llegan al 35% de las y los productores de hasta 20 hectáreas de superficie. Pero, en muchos casos, estas impulsan estrategias equivocadas para el sector campesino, como cuando intentan mecanizarlo según el modelo de la producción empresarial. Como ejemplo, el Proyecto «Restauración y manejo sostenible de recursos naturales» plantea como resultado «adoptar la agricultura de conservación adecuada al cambio climático...», y la actividad prevista es la «Provisión de paquetes tecnológicos para la implementación de agricultura de conservación mecanizada»²⁵. El Ministerio, bajo fuerte presión de gremios empresariales, como la UGP, busca imponer el modelo de agricultura mecanizada en las fincas campesinas, principalmente con la soja transgénica, lo cual traerá graves problemas al sector, como el endeudamiento, la dependencia tecnológica y la contaminación.

El MAG cuenta con importantes recursos presupuestarios para cumplir con sus funciones: en el 2021, el presupuesto total alcanzó Gs. 750.815 millones, unos USD 110 millones. Pero tiene enormes deficiencias en su gestión: la ejecución del presupuesto 2020 fue de solo el 55%²⁶, siguiendo la tendencia en el 2021, por lo que el proyecto de presupuesto para el 2022 presenta un importante recorte en el orden del 22%; los niveles de corrupción que afectan a la institución son elevados, generándose diversos procesos judiciales que afectan a funcionarios e incluso exministros; prevalecen criterios clientelares y prebendarios en la definición de los beneficiarios; existen muchas direcciones, programas y proyectos, a menudo con el mismo fin, pero que actúan descoordinadamente, funcionando como compartimentos estancos.

En cuanto a la Ley N.º 6286/2019, «De defensa, restauración y promoción de la agricultura familiar campesina», aprobada en mayo del 2019 y reglamentada

23 «Proyecto de Ley de Presupuesto, Ejercicio Fiscal 2022 - Memoria de la entidad - Indert», *Ministerio de Hacienda*, 29 de agosto de 2021, <https://www.hacienda.gov.py/pgn-2022/archivos/MEMORIA/M12-10.pdf>

24 «Proyecto de Ley de Presupuesto, Ejercicio Fiscal 2022 - Fundamentos por Programas - MAG», *Ministerio de Hacienda*, 30 de agosto de 2021, <https://www.hacienda.gov.py/pgn-2022/archivos/FUNDAMENTACION/F12-10.pdf>

25 *Ibidem*.

26 Ministerio de Hacienda, acceso el 10 de octubre de 2021, <https://datos.hacienda.gov.py/>

en agosto del 2020, sigue sin ser operativizada. El 5 de abril de 2021 fue designado Ebert Benítez como titular del Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina (VAF), instancia creada por dicha ley. En mayo se creó una Comisión para la institucionalización del VAF, con funcionarios del MAG. Sin embargo, durante el presente periodo no se contó con presupuesto para dicho Viceministerio ni para las actividades previstas en la citada ley.

A la consulta al viceministro sobre las actividades desarrolladas por el VAF, respondió que «este año no se ejecutó ningún programa o proyecto como Viceministerio, debido a que se encuentra en proceso de aprobación de la estructura organizativa del VAF»²⁷. La partida presupuestaria correspondiente aparece recién en el proyecto de ley de presupuesto para el 2022, elaborado por Hacienda, con un pequeño presupuesto de Gs. 3.635 millones, apenas medio millón de dólares, lo que refleja nuevamente la poca importancia otorgada a esta instancia. Esta poca importancia al sector campesino también se reflejó en el ninguneo gubernamental a la «Declaración de Derechos Campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales», aprobada por las Naciones Unidas en diciembre de 2018, pero que en Paraguay no ha sido difundida por ninguna repartición estatal.

Con relación al proyecto de ley del seguro para la agricultura familiar campesina, finalmente quedó rechazado²⁸. El mismo fue aprobado por la Cámara de Senadores en octubre de 2020, pero fue rechazado en la de Diputados en marzo de 2021. En mayo, los senadores se ratificaron en la aprobación del proyecto, pero nuevamente la Cámara de Diputados se ratificó en su rechazo, con lo que quedó archivado, y la agricultura campesina sin un seguro agrícola.

POLÍTICA FISCAL A FAVOR DEL LATIFUNDIO Y LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA

En el periodo de análisis no hubo modificaciones sustantivas en el sistema tributario. El mismo sigue ampliamente favorable a los sectores agroempresarial, inmobiliario, agroexportador y a los de altos ingresos en general. Esto es así porque predominan los tributos indirectos que gravan el consumo, como el IVA, mientras que los impuestos directos que gravan las rentas e ingresos tienen tasas impositivas bajas, muchas deducciones permitidas y una alta evasión. Por tanto, se mantuvo el bajo aporte al Estado de ciertos grupos como el ganadero, sojero, agroindustrial y agroexportador, entre otros.

27 «Solicitud #46561: Políticas para la agricultura familiar campesina», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 30 de septiembre de 2021, <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1361079-Resp46561pdf-Resp.46561.pdf>

28 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 12 de octubre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121853>

Un caso particularmente grave de deficiencia tributaria constituye el denominado impuesto inmobiliario. Este grava las propiedades urbanas y rurales, y su recaudación está a cargo de las municipalidades. El problema principal del mismo es que grava a los inmuebles con una tasa de 1% sobre un valor fiscal, determinado anualmente por el Ministerio de Hacienda; este valor fiscal utilizado para el pago del impuesto es infinitamente más bajo que el valor de mercado de los inmuebles. Por tanto, el impuesto abonado termina siendo extremadamente bajo, especialmente en el sector rural. A esto se suma la alta evasión del impuesto, por las debilidades administrativas de los municipios o la corrupción. Todo esto ha llevado a que, en un año, el 2015, este impuesto solo recaude —en todo el país— unos USD 10 millones²⁹. En los años siguientes, no hay datos oficiales, pero las cifras serían similares.

En el 2007, un estudio encabezado por el economista Peter Hansen y publicado por el Banco Mundial llamaba la atención sobre esta grave deficiencia:

Un argumento central de este estudio es que los patrones existentes de uso de la tierra y de la propiedad, en particular, aquellas muy extensas (latifundios), son en parte un reflejo del **casi insignificante impuesto inmobiliario con el cual se gravan las propiedades rurales** hoy en día [negritas agregadas]³⁰.

En la tabla 2 se muestra un comparativo en lo que actualmente recauda el impuesto inmobiliario, y lo que podría recaudar si se utilizara el valor de mercado en lugar del valor fiscal. Para esta estimación utilizamos los valores fiscales para tres municipios, fijados por el Ministerio de Hacienda³¹, y los valores pagados por el Indert por compra de tierras en los mismos distritos. Estos últimos valores incluso están por debajo de los valores usuales por una hectárea de tierra en esas zonas, fuertemente elevados por la presión del agronegocio sobre el territorio.

Tabla 2. Impuesto inmobiliario real e hipotético

MUNICIPIO	VALOR FISCAL POR HECTÁREA 2021	IMPUESTO INMOBILIARIO ACTUAL (1% VALOR FISCAL)	VALOR PAGADO POR HECTÁREA POR EL INDERT	IMPUESTO INMOBILIARIO HIPOTÉTICO (1% VALOR PAGADO POR EL INDERT)	% RECAUDACIÓN REAL SOBRE RECAUDACIÓN POSIBLE
Santa Rita	1.319.547	13.195	17.000.000	170.000	7,8
Yhú	1.154.604	11.546	15.000.000	150.000	7,7
Lima	742.245	7.422	14.000.000	140.000	5,3

Fuente: Elaboración propia, con datos del Indert y del Ministerio de Hacienda.

29 Decidamos (2017), *Situación de los impuestos directos en Paraguay. Propuestas para una justicia tributaria*.

30 Banco Mundial (2007), *Impuesto inmobiliario: herramienta clave para la descentralización fiscal y el mejor uso de la tierra*, <https://documents1.worldbank.org/curated/zh/155541468285315743/pdf/374560SPANISHHoondoTaxofinalospanish.pdf>

31 Decreto N.º 4617/2020, Presidencia de la República, <https://www.catastro.gov.py/decretos>

En el caso de Santa Rita, zona sojera por excelencia en el departamento de Alto Paraná, el impuesto inmobiliario por hectárea para el 2021 es Gs. 13.195; si se cobrara sobre el valor de mercado, sería Gs. 170.000 por hectárea. Para el caso del distrito de Yhú en Caaguazú, el impuesto es Gs. 11.546, pudiendo ser Gs. 150.000 a valor de mercado. En el municipio de Lima, departamento de San Pedro, el impuesto es de Gs. 7.422 por hectárea, pudiendo llegar a Gs. 140.000. Los tres casos demuestran que hoy se está recaudando entre el 5 y 8% de un impuesto inmobiliario serio, que grave sobre el valor de mercado de las tierras.

Además de generar fondos para los municipios, el impuesto inmobiliario tiene otra función fundamental: la de desalentar los latifundios y la concentración de tierras, la cual está incluso establecida en el artículo 115 de la Constitución Nacional, cuando ordena «la adopción de un sistema tributario y de otras medidas que estimulen la producción, desalienten el latifundio y garanticen el desarrollo de la pequeña y mediana propiedad rural». En Paraguay pasa exactamente lo contrario: se estimulan el latifundio y la concentración de la tierra, con un impuesto inmobiliario extremadamente débil. Se debe corregir este impuesto y exonerar a las fincas de menos de 20 hectáreas, para garantizar la permanencia de las pequeñas unidades agrícolas.

CASOS OCURRIDOS EN 2021

ASESINATO DE CAMPESINOS

- **Arnaldo Solís (33 años).** Este joven dirigente campesino falleció el 18 de enero de 2021³². En diciembre de 2020, Solís había sido herido mediante varios disparos realizados por sicarios que responderían —de acuerdo con la denuncia— al terrateniente colorado Gerónimo Sanabria, con quien mantenían una disputa por unas 1.000 hectáreas en el distrito de Yasy Kañy. Familias campesinas formaron en ese lugar el asentamiento Edilson Mercado (en memoria de otro campesino asesinado en el marco del mismo conflicto), en tierras presumiblemente apropiadas de manera irregular por Sanabria.
- **Herminio González (39 años).** El 11 de septiembre de 2021 fue asesinado de un disparo este campesino residente en el asentamiento Tava Jopói, de Nueva Durango, departamento de Canindeyú³³. Según denuncias de sus compañeros, habría sido asesinado por el guardia de un terrateniente de apellido Villalba, con quien tienen conflictos por tierras. Herminio González sería el campesino número 126 asesinado desde 1989, en el marco de la lucha por la tierra.

32 «Otro joven campesino es asesinado por sicario de dirigente colorado», *Adelante*, 18 de enero de 2021, <https://adelantenoticias.com/2021/01/18/joven-dirigente-campesino-asesinado/>

33 «Civiles armados asesinan a un campesino en Canindeyú», *Base 15*, 13 de septiembre de 2021, <https://www.baseis.org.py/civiles-armados-asesinan-a-un-campesino-en-canindeyu/>

MARINA KUE

Las familias campesinas que luchan por lograr la conformación de un asentamiento campesino en las tierras conocidas como Marina Kue, lugar de la masacre del 2012 donde murieron 11 campesinos y 6 policías, siguen sin encontrar eco favorable en el Estado a su justa demanda.

En enero, el presidente Abdo vetó el proyecto de Ley N.º 6700/2020 de expropiación de las tierras en cuestión, presionado por sectores de poder como la ARP y la UGP³⁴.

Posteriormente, en el mes de marzo, la Comisión Vecinal Naranjatý, compuesta mayormente por víctimas de la masacre, presentó otro anteproyecto de ley a las autoridades responsables, a fin de regularizar la situación de las tierras en disputa. El proyecto plantea la inscripción en los registros públicos de la donación de estas tierras, realizada por la empresa La Industrial Paraguaya S.A. al Estado paraguayo, y la posterior transferencia al Indert para ser destinadas a la creación de un asentamiento campesino³⁵. La iniciativa no tuvo respuesta de parte del Congreso ni del Ejecutivo.

CASO CAMPO AGUA'Ë

El Comité de Derechos Humanos de la ONU condenó al Estado paraguayo por violar derechos de la comunidad indígena Campo Agua', del pueblo ava guaraní, por no tomar intervención en relación con los daños causados por fumigaciones con agrotóxicos en campos colindantes al territorio indígena, por parte de empresas brasileñas que cultivan soja³⁶. La comunidad, ubicada en el distrito de Curuguaty, fue afectada por fumigaciones que no respetaron las normativas ambientales, y por la falta de control de parte de los entes responsables, particularmente el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave). La Codehupy, que presentó la denuncia ante la ONU, señaló:

El Comité determinó que las fumigaciones indiscriminadas menoscabaron la diversidad biológica del territorio indígena, destruyendo los recursos naturales que no solamente son la fuente de subsistencia alimentaria sino también de prácticas culturales ancestrales asociadas a la caza, pesca, recolección en el bosque y agroecología del pueblo guaraní. El Comité determinó que el Estado,

34 Decreto N.º 4717 del 14 de enero de 2021.

35 «Paraguay, camino a un escenario convulsionado. Elementos del Primer trimestre del 2021 para el análisis», *Heñói, Centro de Estudios y Promoción de la Democracia, los Derechos Humanos y la Sostenibilidad Socioambiental*, acceso el 12 de octubre de 2021, <https://henoi.org.py/2021/07/23/paraguay-camino-a-un-escenario-convulsionado-elementos-del-primer-trimestre-del-2021-para-el-analisis/>

36 Comité de Derechos Humanos, *Oliveira Pereira et al. c. Paraguay (Comunicación N.º 2552/2015)* (Doc. ONU CCPR/C/132/D/2552/2015, 12 de octubre de 2021).

a 12 años de la denuncia, no tomó medida alguna para proteger los derechos de la comunidad a preservar su hábitat y a mantener su propia vida cultural³⁷.

DESALOJOS

Al cierre del presente informe, se agudizaron los casos de desalojos de comunidades campesinas, entre ellos los sucedidos en los distritos de Guayaibí y Yasy Kañy.

- **Cristo Rey.** A fines de octubre fueron desalojadas 40 familias que tenían 12 años de arraigo, del asentamiento Cristo Rey, colonia Primavera Real, distrito de Guayaibí, donde fueron destruidas las casas y los cultivos de las familias, además de la escuela³⁸.
- **Edilson Mercado.** A inicios de noviembre fueron desalojadas unas 250 familias del asentamiento Edilson Mercado, en el distrito de Yasy Kañy, quienes hace varios años vienen luchando por la recuperación y regularización de dichas tierras, que denuncian como irregularmente apropiadas por un terrateniente³⁹.

Esta situación sugiere una profundización de la política represiva hacia el sector campesino.

CONCLUSIONES

Durante el periodo de análisis, los derechos campesinos y la reforma agraria continuaron siendo ignorados por el Gobierno, que no ha tomado medidas para cumplir el mandato constitucional de la reforma agraria, establecido en los artículos 114, 115 y 116. Al igual que en el 2020, en el 2021 la población siguió padeciendo las consecuencias de la pandemia del COVID-19, que agudizó la crisis del sistema agrícola, con precios elevados de alimentos y mayor dependencia hacia productos extranjeros. Igualmente, se agudizaron los intentos de sectores políticos y económicos conservadores, para aprobar leyes y modificaciones normativas tendientes a blindar la situación de tierras apropiadas irregularmente por terratenientes, especuladores, políticos y empresarios, así como para aumentar la criminalización de quienes amenazan los intereses del poder terrateniente.

37 «Comité de Derechos Humanos de la ONU condena a Paraguay por contaminación con agrotóxicos de una comunidad indígena en Canindeyú», *Codehupy*, 13 de octubre de 2021, <https://codehupy.org.py/comite-de-derechos-humanos-de-la-onu-condena-a-paraguay-por-contaminacion-con-agrotoxicos-de-una-comunidad-indigena-en-canindeyu/>

38 «Cristo Rey sufre desalojo y pobladores advierten recrudecimiento del terrorismo de Estado», *Conamuri*, 28 de octubre de 2021, <https://www.conamuri.org.py/cristo-rey-sufre-desalojo-y-pobladores-advierten-recrudecimiento-del-terrorismo-de-estado/>

39 «Nuevo desalojo ilegal en Canindeyú», *Adelante*, 2 de noviembre de 2021, <https://adelantenoticias.com/2021/11/02/nuevo-desalojo-ilegal-en-canindeyu/>

Toda la información analizada muestra que el Gobierno, a través de sus tres poderes constitutivos, no ha garantizado los más elementales derechos de la población campesina: a la tierra, al trabajo, a los alimentos, a una educación adecuada, a la salud, a un ambiente sano. Por el contrario, las iniciativas estatales se han orientado, una vez más, a fortalecer al sector productivo y agroexportador empresarial, así como a desarrollar mecanismos legales para blanquear la tenencia irregular e ilegal de tierras, en poder de personas que no fueron —ni son— beneficiarias del estatuto agrario. En materia de asistencia e inversión productiva, el MAG está dirigido por gremios como la UGP y la ARP: por tanto, apunta a mecanizar monocultivos en las fincas, sean pequeñas, medianas o grandes, lo cual es un error para el caso de las fincas campesinas. Y, como guinda de la torta, la aprobación por parte del Congreso y el presidente Abdo del aumento de las penas de cárcel para los casos de ocupaciones de tierras, priorizando el camino de la criminalización para contener el conflicto social en el Paraguay.

Así, el campesinado resiste por ahora frente a tanta adversidad, respirando con dificultad, bajo las botas del agronegocio y del propio Estado.

RECOMENDACIONES

Los problemas subsisten, por lo que se reiteran las recomendaciones para el Estado paraguayo, poniendo énfasis en la situación de desventaja de las mujeres campesinas.

- Implementar el mandato constitucional de la reforma agraria, según lo establecido en los artículos 114, 115 y 116 de la Carta Magna, incorporando efectivamente a la población campesina al desarrollo económico y social, en el marco de un modelo sustentable, teniendo en cuenta la particular situación desventajosa de las mujeres campesinas.
- Promover efectivamente un sistema equitativo de distribución, propiedad y tenencia de la tierra, que facilite la titulación a favor de mujeres rurales, a través de una política de tierra que incluya un mayor presupuesto para el Indert, expropiaciones y recuperación de tierras malhabidas o lotes irregularmente ocupados por no beneficiarios del Estatuto Agrario.
- Suspender la política de desalojos forzosos en situaciones de conflictos por tierras, hasta tanto se implementen políticas redistributivas de tierras de manera amplia.
- Sanear las instituciones públicas de las dinámicas de corrupción e impunidad que las desnaturalizan, en especial el Poder Judicial y el Indert.

- Implementar reformas en el ámbito tributario que permitan generar mayores ingresos públicos desde los sectores económicos de mayores ingresos; reformar el impuesto inmobiliario del sector rural, de modo que grave en mayor medida a las propiedades de mayor superficie, y efectivamente sea un desaliento para los latifundios.
- Promover la participación directa de las organizaciones campesinas en las decisiones y la gestión de las políticas agrarias, en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.
- Comunicar, difundir y promover la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Campesinos y otras personas que viven en zonas rurales.
- Impulsar una política de mejoramiento y ampliación de la producción nacional de alimentos frescos y sanos, provenientes de la agricultura familiar campesina, en sustitución de las importaciones de productos extranjeros.
- Potencializar la producción agrícola sustentable, de manera a preservar el medio ambiente, a partir del uso sostenible de los recursos naturales, la agroecología y la soberanía alimentaria.

